

Das föderative System in Deutschland: Bestandsaufnahme, Reformbedarf und Handlungsempfehlungen aus raumwissenschaftlicher Sicht

Färber, Gisela (Ed.)

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerk / collection

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Färber, G. (Hrsg.). (2005). *Das föderative System in Deutschland: Bestandsaufnahme, Reformbedarf und Handlungsempfehlungen aus raumwissenschaftlicher Sicht* (Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, 224). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-284037>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Das föderative System in Deutschland

Bestandsaufnahme, Reformbedarf und Handlungsempfehlungen
aus raumwissenschaftlicher Sicht

Gisela Färber (Hrsg.)

ARL

Das föderative System in Deutschland

Bestandsaufnahme, Reformbedarf und Handlungsempfehlungen
aus raumwissenschaftlicher Sicht

FuS Bd. 224
ISBN 3-88838-053-7
ISSN 0935-0780

Alle Rechte vorbehalten • Verlag der ARL • Hannover 2005
© Akademie für Raumforschung und Landesplanung
Druck: poppdruck, 30851 Langenhagen

Bestellmöglichkeiten:

über den Buchhandel

VSB Verlagsservice Braunschweig GmbH

Postfach 47 38

38037 Braunschweig

Tel. (0 18 05) 7 08-7 09

Fax (05 31) 7 08-6 19

E-Mail: vsb-bestellservice@westermann.de

Onlineshop der ARL:

www.ARL-net.de (Rubrik "Bücher")

Verlagsanschrift:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL®)

Hohenzollernstraße 11, 30161 Hannover

Tel. (05 11) 3 48 42-0, Fax (05 11) 3 48 42-41

E-Mail: ARL@ARL-net.de

Internet: www.ARL-net.de

Akademie für Raumforschung und Landesplanung



FORSCHUNGS- UND SITZUNGSBERICHTE
DER ARL

Das föderative System in Deutschland

Bestandsaufnahme, Reformbedarf und Handlungsempfehlungen aus raumwissenschaftlicher Sicht

Gisela Färber (Hrsg.)

Autorinnen und Autoren

Bernhard Dafflon, Dr. , PhD Economics, Prof., Chaire de finances publiques, Université de Fribourg

Thomas Döring, Dr., Abteilung Finanzwissenschaft, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Philipps-Universität Marburg, Korrespondierendes Mitglied der ARL

Thiemo W. Eser, Dr., Mitglied der Geschäftsführung, Taurus Institut, Universität Trier, Korrespondierendes Mitglied der ARL

Gisela Färber, Dr., Prof., Lehrstuhl Wirtschaftliche Staatswissenschaften, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Korrespondierendes Mitglied der ARL

Horst Gömann, Dr., Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie, Bonn

Everhard Holtmann, Dr., Prof., Institut für Politikwissenschaft, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

Heiderose Kilper, Dr., Prof., Direktorin, Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung GmbH, Universität Hannover, Korrespondierendes Mitglied der ARL

Peter Kreins, Dipl.-Ing. agr., Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie, Bonn

Hans Pohle, Dr., Referatsleiter im Sekretariat der ARL, Hannover

Rolf-Dieter Postlep, Dr., Prof., Präsident, Universität Kassel, Ordentliches Mitglied der ARL

Sandra Renn, Dipl.-Volksw., Wiss. Mitarbeiterin, Lehrstuhl Finanzwissenschaft, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

Martin T. W. Rosenfeld, Dr., Prof., Leiter der Abteilung Regional- und Kommunalforschung, Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Korrespondierendes Mitglied der ARL

Dieter Stahl, Dr., Regierungsangestellter, Finanzwirtschaftliche Grundsatzgruppe, Finanzministerium Rheinland-Pfalz, Mainz

Silvia Stiller, Dr., Projektleiterin, Schwerpunkt Europäische Integration und räumliche Entwicklungsprozesse, Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv, Korrespondierendes Mitglied der ARL

Erich Töni, Dr., Prof., Institut für Finanzwissenschaft, Universität Innsbruck, Korrespondierendes Mitglied der ARL

Peter Witzke, Dr., European Centre for Agricultural, Regional and Environmental Policy Research (EuroCARE), Bonn

Der Arbeitskreis hat die Beitragsentwürfe mehrfach mit den Autorinnen und Autoren diskutiert (interne Qualitätskontrolle). Die vom Arbeitskreis verabschiedeten Beiträge wurden darüber hinaus vor der Veröffentlichung einer Evaluierung unterzogen (externe Qualitätskontrolle) und nach Berücksichtigung der Empfehlungen der externen Begutachtung dem Sekretariat der ARL zur Drucklegung übergeben. Die wissenschaftliche Verantwortung für die Beiträge liegt allein bei den Verfassern.

Sekretariat der ARL: WR „Wirtschaft und Verkehr“
Leitung: Dr. Hans Pohle (Pohle@ARL-net.de)

Inhalt

<i>Gisela Färber</i> <i>Hans Pohle</i>	Räumliche Aspekte des föderativen Systems – Vorwort und Einführung	1
I.	Räumlich relevante Ziele von föderativen Systemen	
<i>Erich Thöni</i>	Das Verhältnis von Wettbewerb und Kooperation in föderativen Staaten vor dem Hintergrund unterschiedlicher Konzepte der Bestimmung eines regionalen und lokalen öffentlichen Güter- und Leistungsangebots	10
<i>Heiderose Kilper</i>	Föderalismus als Institution der „Marktsicherung“ – Überlegungen zur Bedeutung dezentraler Staatsorganisation für regionale Wirtschaftszusammenhänge	42
<i>Thiemo W. Eser</i>	Räumliche Aspekte der Nachhaltigkeit und die Rolle der Regionen in den nationalen Nachhaltigkeitsstrategien der föderativen Systeme Deutschlands, Österreichs und der Schweiz	58
<i>Thomas Döring</i>	Räumliche Externalitäten von Wissen und ihre Konsequenzen für die Ausgestaltung des Finanzausgleichs	93
II.	Bestandsaufnahme: Räumliche Auswirkungen des föderativen Systems in Deutschland	
<i>Silvia Stiller</i>	Regionale Inzidenzanalysen raumwirksamer Bundesmittel – Methodische Anforderungen und vorliegende Studien	121
<i>Gisela Färber</i>	Die regionale Inzidenz des deutschen Steuersystems	146
<i>Sandra Renn</i>	Demografischer Wandel und langfristiges Angebot öffentlicher Leistungen im föderativen System	174
<i>Dieter Stahl</i>	Ausgleichsgrad und Anreizwirkungen des deutschen Länderfinanzausgleichs: Eine kritische Analyse	206
III.	Regionale Auswirkungen und Konsequenzen einer Dezentralisierung öffentlicher Aufgaben (sektoraler Politiken)	
<i>Rolf-Dieter Postlep</i>	Räumliche Wirkungen eines verschärften Wettbewerbs zwischen den universitären Bildungs- und Forschungs- einrichtungen in Deutschland	231
<i>Martin T.W. Rosenfeld</i>	Dezentralisierung im Bereich der Regionalpolitik: Möglichkeiten und räumliche Konsequenzen	240
<i>Bernard Dafflon</i>	Die Dezentralisierung der Sozialpolitik: Eine unmögliche Mission? Der Fall der Krankenversicherung in der Schweiz	257

<i>Everhard Holtmann</i>	Institutionelle Entwicklungspfade und reale Ausprägungen einer dezentralen Erledigung bundesstaatlicher Aufgaben im Sektor der Bau- und Wohnungspolitik	282
<i>Peter Witzke</i> <i>Peter Kreins</i> <i>Horst Gömann</i>	Erwartbare Konsequenzen einer Dezentralisierung im Bereich der Agrarpolitik	313
IV.	Konsequenzen für eine Reform der Finanzverfassung	
<i>Arbeitskreis</i>	Empfehlungen zur Reform der Finanzverfassung	335
Kurzfassungen/ Abstracts		341

Mitglieder und Gäste des Arbeitskreises „Räumliche Aspekte des föderativen Systems“

- Bernhard Dafflon*, Dr., PhD Economics, Prof., Chaire de finances publiques, Université de Fribourg
- Klaus Dieter Diller*, Dr., Prof., Institut für Wirtschaftswissenschaft, Universität Koblenz-Landau
- Thomas Döring*, Dr., Abteilung Finanzwissenschaft, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Philipps-Universität Marburg, Korrespondierendes Mitglied der ARL
- Thiemo W. Eser*, Dr., Mitglied der Geschäftsführung, Taurus Institut, Universität Trier, Korrespondierendes Mitglied der ARL
- Gisela Färber*, Dr., Prof., Lehrstuhl Wirtschaftliche Staatswissenschaften, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Korrespondierendes Mitglied der ARL
- Ulrike Hardt*, Dr., Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V., Hannover, Korrespondierendes Mitglied der ARL
- Everhard Holtmann*, Dr., Prof., Institut für Politikwissenschaft, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
- Heiderose Kilper*, Dr., Prof., Direktorin, Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung GmbH, Hannover, Korrespondierendes Mitglied der ARL
- Rolf-Dieter Postlep*, Dr., Prof., Präsident, Universität Kassel, Ordentliches Mitglied der ARL
- Sandra Renn*, Dipl.-Volksw., Lehrstuhl Finanzwissenschaft, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer
- Martin T. W. Rosenfeld*, Dr., Prof., Leiter der Abteilung Regional- und Kommunalforschung, Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Korrespondierendes Mitglied der ARL
- Bettina Rudloff*, Dipl.-Volksw., Institut für Agrarpolitik, Marktforschung und Wirtschaftssoziologie, Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn
- Dieter Stahl*, Dr., Regierungsangestellter, Finanzwirtschaftliche Grundsatzgruppe, Finanzministerium Rheinland-Pfalz, Mainz
- Silvia Stiller*, Dr., Projektleiterin, Schwerpunkt Europäische Integration und räumliche Entwicklungsprozesse, Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv, Korrespondierendes Mitglied der ARL
- Erich Thöni*, Dr., Prof., Institut für Finanzwissenschaft, Universität Innsbruck, Korrespondierendes Mitglied der ARL
- Peter Witzke*, Dr., European Centre for Agricultural, Regional and Environmental Policy Research (EuroCARE), Bonn

Räumliche Aspekte des föderativen Systems

Vorwort und Einführung

Das föderative System in Deutschland steht unter Druck. Neue, hochrangig besetzte Kommissionen, ausführliche und kritische Berichterstattung in allen Medien und die vielfältigen Äußerungen über zunehmende Politikverflechtung, föderale Handlungsblockaden und Reformunfähigkeit zeigen die Brisanz und die Aktualität dieser Thematik. Hinzu kommt, dass langfristig die Rahmenbedingungen gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und ökologischer Entwicklung staatliches Handeln auch in der Bundesrepublik schwieriger werden lassen. Die sich daraus ergebenden Reformnotwendigkeiten des föderativen Systems stellen große Herausforderungen auch an die Raumforschung und die raumbezogene Entwicklungspolitik:

- Die Möglichkeiten, über öffentliche Haushalte regionale Entwicklungsimpulse zu geben, nehmen in Zeiten nachlassenden Wirtschaftswachstums rapide ab. Eine sachgerechte Verteilung rückläufiger finanzieller Ressourcen ist politisch schwieriger als die von Zuwächsen. Ähnlich wie bei der Diskussion um die Reform der sozialen Sicherungssysteme verstärkt sich zwischen Bund und Ländern auch der Konflikt zwischen „gerechter“ Umverteilung zugunsten schwacher Regionen und „effizienter“ Förderung dynamischer Wachstumsregionen, zumal die Finanzströme, die über die Finanzpolitik der öffentlichen Hände und die föderativen Finanzausgleichssysteme in die Regionen und Kommunen fließen, entscheidende Bedeutung für eine ausgewogene regionale Entwicklung haben.
- In Anbetracht des langfristig als eingeschränkt anzusehenden finanzpolitischen Handlungsspielraums ist seit längerem eine Tendenz zu beobachten, Finanzbelastungen im föderativen Staatsaufbau der Bundesrepublik auf untere Ebenen zu verlagern, ohne dass damit gleichzeitig entsprechende Entscheidungs- und Finanzierungskompetenzen nach „unten“ wandern. Auch in der Steuerpolitik ist erkennbar, dass die durch die Globalisierung induzierten Reformen mit Steuersenkungen auch auf Kosten der Länder und der Gemeinden durchgeführt werden. In der Konsequenz führt dieser „unsichtbare vertikale Finanzausgleich“ zu Effizienzeinbußen und zu einem sinkenden föderalen Gehalt des Staatssystems.
- Die Globalisierung der Wirtschaft und der wachsende Einfluss der supranationalen Politik, wie etwa die europäische Beihilfenaufsicht und die Einhaltung des europäischen Stabilitätspakts, werden die finanzpolitischen und damit auch die regionalökonomischen Gestaltungsmöglichkeiten auf nationaler und auf Länderebene weiter einschränken.

Die Diskussionen zur Föderalismusreform sowohl im öffentlichen und politischen Umfeld als auch in der Wissenschaft thematisieren vor allem die Notwendigkeiten der Reform der (grund)gesetzlich geregelten Abläufe im föderativen Gesetzgebungsverfahren, dabei insbesondere die Rolle von Bund, Ländern und Gemeinden und die Neuordnung der Finanzverfassung. Stichworte in diesen Diskussionen sind Vereinfachung, Reduzierung und Transparenz der zentralen Gesetzgebung, Einräumung größerer dezentraler eigener Gestaltungs-

möglichkeiten, Sicherung der Finanzierbarkeit der öffentlichen Haushalte auch durch die Erhöhung eigener Entscheidungsspielräume der nachgelagerten Ebenen sowie Effizienzsteigerungen in allen Bereichen der öffentlichen Verwaltung.

Aus Sicht der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) ist dazu zu betonen, dass die spezifisch räumlichen Aspekte dieses Themas häufig ausgeblendet werden. Daher hat sich die Akademie in den letzten Jahren stärker den Fragen der Föderalismusforschung zugewandt. Ein besonderer Stellenwert kam dabei wegen der besonderen Raumbedeutsamkeit dem deutschen Finanzsystem zu, d.h. der Analyse der räumlichen Wirkungen öffentlicher Haushalte und der mit ihnen verbundenen interregionalen und interkommunalen Finanzströme sowie ihren dabei zugrunde liegenden Regelungen der deutschen Finanzverfassung und den Möglichkeiten der Beeinflussung regionaler Entwicklungen. Mehrere Gremien der ARL haben in diesem Themenfeld in den letzten Jahren gearbeitet und ihre Ergebnisse in Sammelbänden, Einzelveröffentlichungen und Stellungnahmen vorgelegt:

Im Rahmen der Diskussionen infolge der Deutschen Einheit wurden vom Arbeitskreis „Fortentwicklung des Föderalismus in Deutschland“ Empfehlungen zur Stellung von Raumordnung im vereinigten Deutschland, zum Grundsatz der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, zur Länderneugliederung, zur Notwendigkeit von Kommunal- und Funktionalreformen und zur Neugestaltung der Finanzverfassung erarbeitet, die in die Überlegungen der damaligen Verfassungskommission eingeflossen sind. Sie sind als *ARL-Positionspapier Nr. 22 in: ARL-Nachrichten 1/1993, S. 13 f.* veröffentlicht. Die dabei erarbeiteten wissenschaftlichen Grundlagen und Analysen wurden zudem als *Arbeitsmaterial Nr. 200: Materialien zur Fortentwicklung des Föderalismus in Deutschland, Hannover 1993* publiziert.

Die öffentlichen Haushalte auf allen Ebenen der Bundesrepublik Deutschland befinden sich seit Mitte des letzten Jahrzehnts in einer langfristig angelegten strukturellen Krise. Die Diskrepanzen zwischen den als unabweisbar angesehenen Finanzbedarfen und den Möglichkeiten der Einnahmenerzielung wachsen ständig. Die Folge ist ein geringer finanzpolitischer Gestaltungsspielraum und eine abnehmende haushaltspolitische Flexibilität. Da sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in der nächsten Zeit kaum grundlegend verbessern werden, geht es nicht mehr nur um ein Überbrücken von befristet angelegten Problemen der öffentlichen Finanzen, sondern um strukturelle Veränderungen der öffentlichen Haushaltspolitik in erheblichem Ausmaß.

Der zu diesem Thema tätige Arbeitskreis der ARL „Räumliche Auswirkungen der fiskalischen Krise in Deutschland“ hat dazu im Jahr 1999 neue theoretische Überlegungen, empirische Analysen und konzeptionelle Überlegungen zur Neuorientierung raumwirksamer Politiken vorgelegt: *Fiskalische Krise: Räumliche Ausprägungen, Wirkungen und Reaktionen. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL Bd. 209: Hannover 1999.*

Als zusammenfassendes Ergebnis des Arbeitskreises war festzuhalten:

1. Die fiskalische Krise betrifft alle föderalen Ebenen der Bundesrepublik Deutschland. Sie wird bei anhaltender gesamtwirtschaftlicher Schwäche und im Zuge der Internationalisierung und Globalisierung von Wirtschaft und Politik eher zu- als abnehmen.
2. Besonders ausgeprägt ist diese Krise auf kommunaler Ebene. Ihre Ursachen sind eine nicht aufgabengerechte Verteilung der Finanzkraft und weithin fehlende Möglichkeiten

der Kommunen, im eigenen Kompetenzbereich entsprechend haushaltspolitisch reagieren zu können.

3. Trotz der Verteilungswirkungen der Finanzverfassung und der erheblichen Ausgleichseffekte der horizontalen Finanzausgleichssysteme bestehen erhebliche regionale Unterschiede im Ausmaß der Krise und ihrer grundlegenden Ursachen. Insbesondere zwischen Ost und West sowie zwischen Kernstädten und ihrem suburbanisierten Umland sind Unterschiede aufgetreten, die kaum tolerierbar sind.
4. Die Haushaltsstrukturen der öffentlichen Hände haben sich nachhaltig verändert. Auf der Einnahmeseite sind insbesondere für die Kommunen die Zuweisungen aus den Finanzausgleichssystemen immer wichtiger, auf der Ausgabenseite die Einsparbemühungen. Diese gehen aber in der Regel vor allem zu Lasten investiver Ausgaben und verschlechtern damit die zukünftigen Entwicklungspotentiale und die Wettbewerbsfähigkeit gerade der wirtschaftsschwachen Regionen.
5. Mit dieser Änderung der Haushaltspolitik geht allerdings nicht notwendigerweise ein genereller Verlust an regionaler Steuerungsfähigkeit einher. Durch Steigerung der Effizienz der Staatstätigkeit und durch neue Formen des Verwaltungshandelns auf regionaler Ebene könnten auch gerade benachteiligte Räume ihre haushaltspolitische Flexibilität zum Teil wiedergewinnen.
6. Zuletzt wird konstatiert, dass das auf föderale Prinzipien aufgebaute System der deutschen Finanzverfassung daraufhin zu prüfen sei, ob es diesen neuen Entwicklungen noch gewachsen ist, und wie es gegebenenfalls den neuen Anforderungen angepasst werden kann.

Diese Ergebnisse waren Anlass für die ARL, im Thema Föderalismusforschung weiterzuarbeiten. Eine Pilotstudie, veröffentlicht als *Arbeitsmaterial Nr. 256: Döring, Thomas; Stahl, Dieter: Räumliche Aspekte der föderalen Aufgabenverteilung, der Finanzverfassung und der Subventionspolitik in der Bundesrepublik Deutschland – Eine ökonomische Analyse der bestehenden Strukturen und ausgewählter Reformvorschläge. Hannover 1999* und die Diskussionen bei einem ARL-Workshop im Jahr 2000 in Gelsenkirchen zu diesem Themenfeld machten deutlich, dass erheblicher Forschungsbedarf zur Reform der föderalen Finanzverfassung besteht. Dazu wurde eine grundlegende Analyse zur Bestimmung und zur Verteilung öffentlicher Aufgaben und der Zuständigkeiten auf den föderalen Ebenen von Bund, Ländern und Gemeinden, die Frage der Finanzierung, d.h. der Einnahmen, die optimale Höhe und die haushaltspolitische Verantwortung der zu tätigenden Ausgaben sowie die Wirkungen der horizontalen und vertikalen Ausgleichssysteme gezählt. Während für die gesamtstaatliche Ebene bereits an anderer Stelle dazu generelle Forschungsergebnisse erarbeitet wurden oder geplant sind, liegen wissenschaftliche Untersuchungen zu den raumstrukturellen Aspekten des föderativen Systems in Deutschland und seiner Finanzverfassung nicht vor.

Dies bewog das Präsidium der ARL, einen entsprechenden Arbeitskreis zum Thema „Räumliche Aspekte des föderativen Systems in Deutschland“ ins Leben zu rufen. Dieser Arbeitskreis hat seine Arbeit im Jahr 2001 begonnen und legt nun seine Forschungsergebnisse vor.

Der Arbeitskreis hat sich zu Beginn auf ein gemeinsames Verständnis der Untersuchungsziele und der Einzelthemen geeinigt. Ausgangspunkt und zentrale Forschungsaufgabe war die Beschäftigung mit den spezifisch räumlichen Aspekten des deutschen föderativen Systems, die bislang als völlig unzureichend erforscht anzusehen waren.

Die wissenschaftlichen Arbeiten zum Föderalismus in Deutschland lassen sich grob unterscheiden in solche mit

- positivem Forschungsansatz, bei denen insbesondere auch die institutionellen Ausdifferenzierungen erfasst, kategorisiert und problematisiert werden, und solche mit
- normativem Ansatz, in denen explizite und implizite Zielvorstellungen sowie Gestaltungsnormen mit – meist nur selektiven Ausschnitten – der Wirklichkeit konfrontiert und mehr oder minder brauchbare Reformvorschläge entwickelt werden.

Die räumlichen Aspekte des föderativen Systems (u.a. Auswirkungen auf die regionale Wirtschaftsentwicklung bzw. Wechselwirkungen mit ihr, Auswirkungen auf das Wanderungsverhalten, die Ausstattung der Bevölkerung mit öffentlichen Gütern, die Raumnutzung durch öffentliche und private Wirtschaftssubjekte) werden kaum untersucht, meistens sogar ignoriert. Unerforscht sind auch die mit dem Paradigmenwechsel zum „aktivierenden Staat“ verbundenen föderativen und regionalen Konsequenzen.

Insbesondere auch unter dem Eindruck der Vielzahl räumlich undifferenzierter Vorschläge zur Neuordnung der Finanzverfassung und vor dem Hintergrund von unverhohlen interessenzentrierten Forderungen nach einer Regionalisierung bislang bundesweit und bundeseinheitlich gestalteter Finanzierungssysteme ist eine Erforschung der räumlichen Aspekte sowohl des bestehenden Systems wie auch wichtiger Reformvorschläge überfällig. Die Forschungsaufgabe umfasst zunächst eine umfassende Diskussion zugrunde liegender bzw. neu zu entwickelnder Zieldimensionen (Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, Grundsicherung der Bevölkerung, regionale und lokale Selbstbestimmung der Bevölkerung, Nachhaltigkeit auch im Sinne von „carrying capacity“ im föderativen System, Möglichkeiten und Grenzen personaler und regionaler Umverteilung, Wettbewerb als eigenständiges oder als instrumentelles Ziel). Daraus können – spiegelbildlich verwendbare – relevante Ziel- und Beurteilungskriterien für empirisch vorfindbare föderative Systeme sowie die Überprüfung vorliegender Reformvorschläge auf ihre einschlägigen Auswirkungen abgeleitet werden.

Sowohl in der politischen Diskussion wie auch im Ausland bereits praktiziert gibt es darüber hinaus eine Reihe von Vorschlägen zur Dezentralisierung von Aufgaben (Sozialversicherungen, Sozialhilfe, Wohnungsbau- und -transferpolitik, Landwirtschaft, Regionalpolitik), welche auch unter dem Aspekt der Auswirkungen europäischer Politik analysiert werden müssen.

Entsprechend dieser Überlegungen hat sich der Arbeitskreis mit vier Themenblöcken beschäftigt, die in diesem Band unter folgenden Kapitelüberschriften dokumentiert sind:

I. Räumlich relevante Ziele von föderativen Systemen

Der erste Beitrag von *Erich Thöni* setzt sich mit den beiden Idealtypen von Koordination im Staatssektor, Wettbewerb und Kooperation, im Hinblick auf deren Auswirkungen auf das regionale und lokale öffentliche Güterangebot auseinander. Dabei wird klar, dass nur eine Verknüpfung zwischen beiden eine optimale föderale Verfassung ergeben kann. Die Kritik *Thönis* an dem üblicherweise begrifflich unklaren, methodisch zu undifferenzierten Umgang mit beiden Begriffen lässt – in Analogie zur Marktordnung – die Bedeutung von einer klaren Wettbewerbsordnung auch für die föderative Verfassung erkennen. Eine einfache Dezentralisierung von Kompetenzen allein schafft keinen wohlfahrtssteigernden Wettbewerb im Staatssektor. Vielmehr ist gerade „Kooperation in Bezug auf ‚Ordnungen‘“ unabdingbar für einen funktionierenden Wettbewerb von Jurisdiktionen.

Die beiden Beiträge von *Heiderose Kilper* und *Thomas Döring* fokussieren die neuere Wachstumstheorie und ihre Konsequenzen für die Ausgestaltung des föderalen Systems aus politik- und wirtschaftswissenschaftlicher Perspektive. Auch *Kilper* kommt zu dem Ergebnis, dass eine pauschale Dezentralisierung von wirtschaftspolitischen Kompetenzen, wie sie der Ansatz des „market preserving federalism“ fordert, aus gesamtgesellschaftlicher und aus raumwirtschaftlicher Sicht nicht überzeugend ist, da es weder das Argument der „Gleichwertigkeit der sozialen Lebensverhältnisse der Staatsbürger in allen Teilräumen des Staatsgebiets durch staatliche Umverteilungspolitik“ für die politische Stabilität anerkenne, noch den ineffizienten Ansiedlungswettbewerb verhindere. Unter der Perspektive der Nutzung regionaler, kleinräumigerer Verflechtungs- und Kooperationsstrukturen durch „weiche“ Steuerungsinstrumente lässt sich aber neues wirtschaftliches Wachstum initiieren.

Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt *Döring* auf der Basis der neuen Wachstumstheorie, welche einschlägige Potentiale in der Nutzung von Wissens-Spillovern sieht, die in Form von „regionalen Innovationsnetzwerken und räumlich begrenzten innovativen Milieus“ nutzbar gemacht werden können. *Döring* sieht hierzu aber einen hohen Änderungsbedarf der bestehenden Finanzverfassung in Richtung auf eine Dezentralisierung von einschlägigen Kompetenzen insbesondere auf die lokale Ebene und einen Rückschnitt verteilungspolitisch motivierter horizontaler Transferzahlungen unter den nachgeordneten Gebietskörperschaften.

Thiemo W. Eser überprüft das Verhältnis zwischen Föderalismus und Nachhaltigkeit im Raum. Dabei werden alle drei Dimensionen der Nachhaltigkeit – die wirtschaftliche, die soziale und die ökologische – thematisiert. Als empirischer Hintergrund werden die drei Föderalstaaten Deutschland, Österreich und die Schweiz herangezogen. Vor allem in Österreich, aber auch in der Schweiz findet eine weitgehende Einbeziehung von Ländern bzw. Kantonen und Kommunen in entsprechende Strategien statt, während in Deutschland „... geradezu der Eindruck vermittelt (wird), als sollte das Verhältnis der Ebenen zueinander bewusst ausgeklammert werden“. Da eine nachhaltige Politik wegen ihrer Anlage zwangsläufig auf Konfliktlösungsstrategien basiert, wirft dieser Befund ein bezeichnendes Licht auf den unitarischen Föderalismus in Deutschland und identifiziert ihn nachgerade als Hindernis auf dem Weg zu einer nachhaltigeren Politik.

II. Bestandsaufnahme: Räumliche Auswirkungen des föderativen Systems in Deutschland

Der zweite Themenblock ist den interföderalen Finanzbeziehungen in Deutschland gewidmet. In vier Beiträgen werden die räumlichen Aspekte von Finanzströmen analysiert. Zunächst setzt sich *Silvia Stiller* mit der regionalen Inzidenz von Staatsausgaben auseinander. Vorliegende Untersuchungen werden kritisch auf ihre Aussagekraft untersucht. *Stiller* beklagt, dass es nach wie vor keine umfassende Analyse der regionalwirtschaftlichen Wirkungen öffentlicher Haushalte gibt, obwohl gerade angesichts der dort notwendigen Kürzungen fundierte Erkenntnisse notwendig wären. Sie fordert eine regelmäßige Berichterstattung und vertiefte Auswertung der Daten zu den raumwirtschaftlichen Dimensionen der Ausgaben des Bundes sowie die Erarbeitung einer Konzeption für einschlägige Wirkungsanalysen.

Der nächste Beitrag befasst sich mit den regionalen Auswirkungen des deutschen Steuersystems, welches fast vollständig in der Gesetzgebungskompetenz des Bundes steht, Ländern und Gemeinden aber über Ertragskompetenzen und -teilungen die Einnahmen zur Erfüllung ihrer Aufgaben quasi zuteilt. Vor allem durch die Steuerreformen der letzten zehn Jahre hat das deutsche Steuersystem mehr und mehr die Eigenschaft, als regionaler Steuerpreis zu fungieren, verloren, die Divergenz der Steuerkraft gegenüber der Wirtschaftskraft hat zugenommen und der Finanzausgleichsbedarf ist gewachsen. Wachstumseinbußen sind aus dieser Entwicklung zu erwarten.

Dieter Stahl analysiert in seinem Beitrag den effektiven Ausgleichsgrad des deutschen Länderfinanzausgleichs und die damit verbundenen Anreizwirkungen. Trotz eines hohen tariflichen Ausgleichsgrades bestehen nach Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen deutliche Finanzkraftunterschiede zwischen den Ländern. Auch sind die Selbstbehaltsquoten tatsächlich nicht so niedrig, wie von Kritikern behauptet wird. Trotzdem müssen die Anreizwirkungen des bundesdeutschen Finanzausgleichs kritisch gesehen werden, weil er außer der Aufgabe, die Steuereinnahmen in vertikaler und horizontaler Hinsicht konsensfähig (weiter) zu verteilen, kaum einem analytischen Prüfkriterium standhält.

Im letzten Beitrag dieser Sektion geht es um die Verknüpfung zwischen der Demographie, insbesondere der zukünftig zu erwartenden Bevölkerungsentwicklung, und den interföderalen Finanzströmen. *Sandra Renn* präsentiert Modellrechnungen, in denen, bedingt durch die unterschiedlichen Geburten- und Sterbeziffern sowie die regional unterschiedlich anfallenden Außen- und Binnenwanderungen, die Bevölkerung in den deutschen Ländern bis zum Jahr 2050 durch stark divergierende Rückgänge und ein unterschiedliches Maß an Alterung gekennzeichnet ist. Die Kosten der Produktion öffentlicher Leistungen und die nach Altlasten verbleibenden Finanzierungsspielräume werden unter diesen Bedingungen noch stärker divergieren, wobei vor allem die derzeitigen Empfängerländer im Länderfinanzausgleich weitere Belastungen zu verzeichnen haben werden.

III. Regionale Auswirkungen und Konsequenzen einer Dezentralisierung öffentlicher Aufgaben (sektoraler Politiken)

Der dritte Abschnitt ist einzelnen Politikbereichen gewidmet. Hier sollte insbesondere geprüft werden, welche Auswirkungen eine Dezentralisierung von Kompetenzen in verschiedenen ausgewählten Bereichen haben könnte. Die Beiträge sind so unterschiedlich wie die Politikfelder und werfen einen ausgezeichneten Blick auf die Probleme und Perspektiven einer Neuordnung der föderalen Gestaltungskompetenzen.

Die Bildungspolitik ist in Deutschland mit wenigen Ausnahmen – insbesondere der Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes in Hochschulfragen und der Aufgaben der Kommunen als Schulträger – vor allem Ländersache. *Rolf-Dieter Postlep* analysiert den zunehmenden Wettbewerb zwischen den Universitäten und die wachsende Autonomie dieser Einrichtungen im Hinblick auf ihre raumstrukturellen Wirkungen. Sich selbst überlassen, werden seiner Meinung nach die Hochschulen in den Ballungsräumen Wettbewerbsvorteile genießen, was nicht nur für die Universitäten in den peripheren Räumen Nachteile beschert, sondern mit ihrem Schrumpfen auch die wirtschaftliche Entwicklung dieser Räume negativ tangiert. Als Folgerung sieht *Postlep* für die Zukunft die Notwendigkeit einer staatlichen Steuerung der Hochschulfinanzierung auch unter raumwirtschaftlichen Gesichtspunkten.

Auch im Bereich der Regionalpolitik ergeben sich bedeutsame Änderungspotentiale. *Martin Rosenfeld* spricht sich für eine Abschaffung der Mischfinanzierungen und für ein neues Zusammenspiel zwischen verschiedenen Ebenen aus, wobei jede eine spezifische Rolle einnimmt: die EU schützt durch die Beihilfenkontrolle Wettbewerb und Handel im Binnenmarkt und verhindert dadurch außerdem einen ineffizienten Subventionswettbewerb, die nationale Ebene stellt die finanziellen Ressourcen für den Transfer in die benachteiligten Räume bereit, die Ausführung der Förderung und Entscheidung über die konkreten Projekte selbst sollte aber unter Ergebnisrechenschaftspflicht in die Hände der Länder gelegt werden.

Der Beitrag von *Bernard Dafflon* handelt vom Finanzausgleichsbedarf des Schweizer Gesundheitsprämiensystems. Bei dem seit 1996 bestehenden System entscheidet der Bund über den Leistungskatalog, die Kantone über die Preise/Punktwerte für die Anbieter von Gesundheitsleistungen, die im Wettbewerb stehenden Versicherungen über die Höhe der Prämien. Für Geringverdiener werden aus Mitteln des Bundes und der Kantone Ausgleichszahlungen bereitgestellt, wobei es einen interregionalen Finanzausgleichseffekt gibt, indem die Zahlungen des Bundes in Abhängigkeit von der Finanzkraft in ärmeren Kantonen höher ausfallen als in finanzstarken. Das System, das 2002 noch einmal reformiert wurde, dokumentiert die Schwierigkeiten und Konsistenzprobleme von dezentralisierten Instrumenten, welche multiple Zielsetzungen (Effizienz des Gesundheitswesens, interpersonelle und interregionale Umverteilungen) aufweisen, zumal wenn Zahlungen zweier föderaler Ebenen zusammentreffen.

Everhard Holtmann untersucht in seinem Beitrag zur Wohnungspolitik Art und Umfang der Inanspruchnahme von Öffnungsklauseln. Er weist nach, dass es in diesem Politikfeld ein erhebliches Dezentralisierungspotential gibt, für das auch eine Entflechtung der finanziellen Mittel erfolgen muss. Trotz weiterhin faktischer Dominanz des Bundes sind die Spielräume der Länder für eine eigenständigere Gestaltung von Teilen der Wohnungspolitik in den letz-

ten Jahren größer geworden und werden mit Blick auf die regional höchst unterschiedlichen Situationen auch nach und nach mehr genutzt. *Holtmann* plädiert aber auch für die Zukunft für eine Mischung aus bundeseinheitlichen (insb. Wohngeld) und regional unterschiedlichen Wohnungspolitik.

Im Beitrag über die Dezentralisierungsmöglichkeiten in der Landwirtschaftspolitik präsentiert *Heinz-Peter Witzke* eine Modellrechnung, eine Simulation über die räumlichen Wirkungen eines vollständigen Wegfalls der europäischen Agrarsubventionen aus dem Garantiefonds. Selbst wenn es sich dabei um vergleichende Momentaufnahmen handelt, die die Dynamik realer Prozesse des Subventionsabbaus außer Acht lassen, zeichnen sie ein prägnantes Bild von den räumlichen Umverteilungswirkungen der Agrarsubventionen. Denn BürgerInnen in den Ballungsräumen zahlen für diese Subventionen nicht nur direkt durch ihre Steuern, sondern auch in Form der überhöhten, über dem Weltmarktpreis liegenden Preise für Agrargüter. Eine im Zuge der Liberalisierung der Agrarmärkte denkbare (Re-)Dezentralisierung von Subventionspolitiken auf die Ebene der Mitgliedstaaten oder gar auf die Ebene der Gliedstaaten/Länder muss allerdings auch die bestehenden bzw. dann wegfallenden regionalen Umverteilungseffekte berücksichtigen.

IV. Konsequenzen für eine Reform der Finanzverfassung

Die Empfehlungen für eine Reform der Finanzverfassung im vierten Abschnitt des Bandes weichen zwar nicht sehr stark von anderen Empfehlungen insbesondere von Ökonomen ab. Insgesamt dominieren auch hier Vorschläge für eine Entflechtung von Kompetenzen zur Herstellung von mehr Verantwortlichkeit und Transparenz. Die explizite Berücksichtigung von räumlichen Aspekten bei der Erarbeitung der Empfehlungen führt allerdings an entscheidenden Stellen zu Abweichungen von den üblichen Vorschlägen:

- Wirtschaftliche Wachstumsprozesse werden nämlich nicht als Ergebnis einer „Punktwirtschaft“ betrachtet, von Interesse ist vielmehr der Prozess ihrer räumlichen Allokation. Wissenscluster als Quelle von zukünftigem Wachstum, die von Politik und Verwaltung kaum zu planen sind, weil sie aus einer dezentralen Vernetzung von meist sogar subregional angesiedelten Akteuren bestehen, erfordern nicht nur andere Förderstrukturen, sondern vor allem auch mehr Handlungs- und Verantwortungsspielräume der unteren föderalen Ebenen.
- Erwünschte Dezentralisierungsprozesse innerhalb des Staatssektors, welche ein in Art und Umfang stärker unterschiedliches regionales und lokales Angebot öffentlicher Leistungen bewirken werden, erfordern aber immer auch eine kritische Überprüfung, ob und inwieweit daraus nicht neue zentrale Regelungsbedarfe entstehen, die einen leistungs- und innovationssteigernden Wettbewerb unter den Jurisdiktionen überhaupt erst sicherstellen. Welche Merkmale eine auch unter räumlichen Gesichtspunkten „funktionierende“ Wettbewerbsordnung für ein föderales System hat, muss als zentrales Thema in der Föderalismusforschung und in der Raumwissenschaft vorangetrieben werden.
- Eine Dezentralisierung von Kompetenzen stellt auch die Finanzverfassung vor neue Herausforderungen. Denn anders als bei den derzeit geltenden eher unitarischen Strukturen gewinnen die regionalen und räumlichen Effekte von öffentlichen Ausgaben und Einnah-

men an Bedeutung für die Autonomiefähigkeit der nachgeordneten Jurisdiktionen. Sie bilden aber nicht nur die Basis für die Wahrnehmung von finanzpolitischer Verantwortung auf allen Ebenen des föderalen Staates, sondern auch und gerade einen elementaren Einflussfaktor auf die individuellen Lebensbedingungen der BürgerInnen an ihren jeweiligen Wohn- und Arbeitsorten, auf ihre Möglichkeiten, Einkommen zu erzielen und zu verwenden sowie an gesellschaftlichen Entwicklungen teilzuhaben und an politischen Entscheidungen auf allen Ebenen zu partizipieren. Dass die Menschen inzwischen mobiler denn je sind und Betriebsstätte, Arbeitsplatz, Konsumorte und Wahlberechtigung zu erheblichen Teilen und nicht zuletzt auch wegen der sog. New Economy nicht mehr deckungsgleich sind, schafft über die Trittbrettfahrerproblematik und strategische Orts- wahlen weiteren Veränderungsdruck.

Eine weitere ausgabe- wie einnahmeseitige Belastung der Haushalte von Ländern und Gemeinden durch bundes- und europarechtliche Vorgaben sowie ein erneuter Verzicht auf eine Reform der Finanzverfassung in Richtung auf eine konsequente finanzpolitische Entflechtung belastet vor diesem Hintergrund aber nicht nur die Fähigkeit dieser Gebietskörperschaften, öffentliche Leistungen in der Art und dem Umfang zu gewährleisten, wie es ihre BürgerInnen wünschen, sondern auch die Wachstumsdynamik der deutschen Wirtschaft durch Erschließung neuer Wachstumspotentiale.

Problemverschärfend wird die demographische Entwicklung wirken. Der bereits jetzt stattfindende Prozess der Alterung der Bevölkerung und ihr in einigen Jahren einsetzender absoluter Rückgang betrifft Länder und Regionen in unterschiedlichem Maße. Die bestehende Finanzverfassung gleicht diese vor allem für wirtschafts- und finanzschwache Länder gravierende Entwicklung nicht nur nicht aus, sondern droht sie zu verschärfen: Eine Polarisierung der regionalen wirtschaftlichen Entwicklungen, welche eine weiter verstärkte Binnenwanderung vor allem der wirtschaftlich aktiven und der wohlhabenderen Bevölkerungsteile nach sich zieht, vergrößert die Transferzahlungen zwischen den Ländern, zwischen Bund und finanzschwachen Ländern und den Transferbedarf in allen kommunalen Finanzausgleichen, ohne dass dort das öffentliche Güterangebot in entsprechender Höhe aufrecht gehalten werden könnte, weil eine schrumpfende Bevölkerung dessen Kosten in mehrfacher Hinsicht erhöht.

Diese räumlichen Aspekte der demographischen Entwicklung sind nach wie vor unzureichend erforscht und werden auch von der Politik im Hinblick auf den durch sie induzierten Reformbedarf des föderativen Systems fast nicht wahrgenommen. Sie werden aber den Wohlstand und die Lebensbedingungen in Deutschland in den nächsten Jahren in ähnlicher Weise bestimmen wie die Reformen der sozialen Sicherungssysteme. Dass Verteilungskämpfe in ähnlicher Größenordnung wie im Kontext der letzteren zu erwarten sind, darf nicht davon abhalten, sie zu thematisieren und auf die politische Agenda zu setzen und nicht erst nach 2010.

Das Verhältnis von Wettbewerb und Kooperation in föderativen Staaten vor dem Hintergrund unterschiedlicher Konzepte der Bestimmung eines regionalen und lokalen öffentlichen Güter- und Leistungsangebots*

Gliederung

1. Einleitende Bemerkung
2. Zur Bestimmung eines regionalen und lokalen öffentlichen Güter- und Leistungsangebots
3. Zur Verschiedenartigkeit des Verständnisses von Staatsordnungsprinzipien, insbesondere Föderalismus und Subsidiarität
4. Verschiedene Konzepte hinsichtlich des Verhältnisses von Wettbewerb und Kooperation in föderativen Staaten
- 4.1 ‚Institutioneller Föderalismus‘ – ‚Wettbewerbsföderalismus‘ (auch als Konkurrenzföderalismus bezeichnet) und seine (Kurz-)Kritik
- 4.2 ‚Kooperativer Föderalismus‘ und seine (Kurz-)Kritik
5. Die ebenenspezifische Verknüpfung von Wettbewerb und Kooperation und föderaler Güter- und Leistungsbereitstellungen
- 5.1 Zur ebenenspezifischen Verknüpfung
- 5.2 Aspekte der Verknüpfung in der Praxis
6. Schlussbemerkungen

Literatur

1. Einleitende Bemerkungen

Die neuen Rahmenbedingungen der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung des beginnenden 21. Jh.s (Globalisierung, Mobilität der Unternehmen, aber auch Personen, ‚weltweiter Wettbewerb‘, Nachhaltigkeit ‚neues‘ Verhältnis Staat – Wirtschaft und Staat – Individuum) führen, so die allgemeine Meinung, zu einem verstärkten unternehmensbezogenen, aber auch regionalen und lokalen Anpassungsdruck. In Zeiten der Globalisierung, so wird festgestellt, verlöre die Raumdimension im Gegensatz zur Zeitdimension im Unternehmensbereich völlig an Bedeutung. Dies gelte aber nicht für die lokalen Spezifika.¹ Rund um sie baue sich ein Standortwettbewerb um Unternehmen und damit um mobile Produktionsfaktoren (bis hin zur Information) auf, woraus sich erhebliche Änderungen in regionalen und lokalen Produktions-, Beschäftigungs- und Einkommensstrukturen ergäben.

* Ich danke H. Zimmermann und den Mitgliedern des AK für wertvolle Hinweise.

¹ Siehe Jansen 2000: 17.

Weltweit zeigen sich die verschiedensten Integrations- und Kooperationsbewegungen mit unterschiedlichen Wettbewerbs- und Interventionsmustern. Erstere reichen von Wirtschafts- und Währungsunionen über Freihandelszonen bis hin zu losen Koordinations- bzw. Kooperationsvereinbarungen, letztere vom Wettbewerb der „großen Wirtschaftsräume“ über den Wettbewerb der Nationen bis hin zum lokalen Wettbewerb. Dazwischen liegt noch eine Vielzahl nur graduell voneinander abhebbarer „Zwischenformen“, bei ersteren in Formen bzw. Graden „gemeinsamer Politiken“ bzw. „vereinbarter Freiheiten“ (im Austausch von Gütern und Leistungen, Kapital, Personen und Unternehmen), bei letzteren in Formen bzw. Graden des Protektionismus, der Diskriminierung und Abschottung.

Darüber hinaus führte der Glaube der 70er bis 80er Jahre des vergangenen Jahrhunderts, durch Globalsteuerung die Konjunktur und durch wohlfahrtsstaatliche Interventionspolitik die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung „im Griff zu haben“ dazu, die dezentralen, eigenverantwortlichen Gebietskörperschaften in ihrem Handeln einzuschränken bzw. durch massive zentrale Intervention diese Steuerung und Intervention vorzunehmen. Damit wurde (auch) das föderalistische Gedankengut in den Hintergrund gedrängt.

Im europäischen Zusammenhang werden mit den Zentralisierungstendenzen der EU und den damit verbundenen Befürchtungen eines die Mitgliedstaaten, aber auch deren Teilkörperschaften aushöhlenden Zentralismus – „Zentralstaat“ ohne Bürgernähe – vermehrt „Anti-Brüssel-Stimmen“ laut.

Diese Entwicklungen erfordern ein Überdenken der gegebenen politisch-administrativen Ordnungssysteme. Sowohl in der EU als auch in der Bundesrepublik Deutschland² (auch in Österreich³) läuft deshalb seit einiger Zeit eine neue Ziel- und Instrumentendiskussion im Rahmen der Findung der „neuen wirtschaftlichen, politisch-administrativen u.a. Ordnungen“ ab. Ein wichtiges Element ist dabei die „Findung der neuen, effizienten politisch-administrativen Staatsorganisation“ (im umfassenden Sinne) oder m.a.W. „die Findung der neuen, effizienten räumlich-institutionellen Organisation“, wozu die Föderalismus- bzw. Bundesstaatsdiskussion zählt.

Diese Diskussionen um die „Bundesstaatsreformen“ werfen ein weiteres, gewichtiges Problem auf. Sie reduzieren nämlich nur allzu oft „lediglich“ auf einerseits eine allokativen wie andererseits auf eine Einnahmendiskussion, nicht nur in Österreich, sondern auch z.B. in Deutschland.⁴ Die Verteilungs- und Stabilitätsdiskussion sowie der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenezusammenhang werden dabei vernachlässigt. Eine stärkere Berücksichtigung dieser Aspekte, insbesondere der „fiskalischen Äquivalenz“ i.w.S., d.h. unter Berücksichti-

² Siehe dazu beispielhaft Friedrich-Naumann Stiftung 1998a und b; Bertelsmann Stiftung; Heinz Nixdorf Stiftung; Ludwig-Erhard Stiftung 1998; Frankfurter Institut (Kronberger Kreis) 2000, neuerdings WamS 17.8.03, S. 2 (Stichworte der Forderungen der Bundesländer: Verfassungskommission, klarere Zuordnung der Kompetenzen, Wettbewerbsföderalismus, bei unterschiedlichen Einschätzungen der Ausmaße durch die Ministerpräsidenten).

³ Siehe dazu Thöni 2002a: 9 ff; auch Rossmann 2002: 123 ff. In Österreich wurde mit Juli 2003 ein so genannter ‚Österreich-Konvent‘ etabliert, ein neuer Anlauf zur Bundesstaatsreform; siehe dazu z.B. IFÖ 2003, Informationsblatt 3, Innsbruck.

⁴ Siehe dazu die Anmerkungen bzw. Übersicht bei Stahl 2000: 16 ff.

gung der „politischen Governance“, scheint notwendig.⁵ Die finanzwissenschaftliche Literatur (aber nicht nur sie!⁶) kann auf eine Vielzahl möglicher Prinzipien bzw. Kriterien verweisen und Hilfestellung anbieten.

Diese föderalistischen Diskussionen aber verweisen auch – wie in vielen anderen Institutionen und Staaten der Welt, ob reformierende Bundes- oder Einheitsstaaten – auf eine Vielzahl von Missverständnissen. Die unterschiedlichen „Politiker-Verständnisse, besser – Missverständnisse“ von „föderalistischen Konzepten und/oder Begriffen“ über die z.B. organisatorische Weiterentwicklung der EU⁷ oder des deutschen Finanzausgleichs⁸ (wie auch in Österreich⁹) können hierfür als treffende Beispiele dienen. Die „föderalistischen Begriffe“ bedürfen in der EU wie auch in Deutschland (und in Österreich) höchst dringlich einer (politischen, nicht wissenschaftlichen¹⁰) Abklärung, das „neue, effiziente föderalistische Konzept“ der EU, aber auch jenes für Deutschland (und Österreich) erfordern eine „neue Präzisierung“.

Dabei ergibt sich auch die Notwendigkeit der Definition eines neuen Verhältnisses von Wettbewerb und Kooperation in den einzelnen Staaten. Generell wird immer stärker „Staatsversagen“ auf höchster Ebene diagnostiziert. Als Lösungsalternative werden die Verlagerungen von Zuständigkeiten nach unten gesehen, verbunden mit Forderungen nach einem „Wettbewerbsföderalismus“, womit sich auch die Neudefinition des Verhältnisses von Wettbewerb und Kooperation verbindet.

Die theoretischen Begründungen in der Föderalismusdiskussion¹¹ weisen hierzu eine beträchtliche Polarisierung zwischen Befürwortern eines „institutionellen Wettbewerbs“ („Wettbewerbsföderalisten“) zwischen gebietskörperschaftlichen Ebenen (vertikaler Wett-

⁵ Siehe dazu die Diskussion bei Thöni 1986 sowie die neuen Diskussionen bei Smekal; Thöni 2000 bzw. bei Stahl 2000.

⁶ Auch sei hier auf die „Prinzipien- bzw. Kriteriendiskussionen“ der Rechts- und Politikwissenschaft verwiesen.

⁷ Siehe dazu: Europäischer Konvent 2003: Entwurf ‚Vertrag über eine Verfassung für Europa‘ v. 13.6. und 10.7.2003.

⁸ Zur Geschichte des deutschen Finanzausgleichs seit 1871 siehe Ehrlicher 1980: 662 ff.

⁹ Zur Geschichte des österreichischen Finanzausgleichs seit 1920 siehe Pfaundler 1958; Wißgott 1970: 59 ff.

¹⁰ In der Wissenschaft sind diese Begriffe und Konzepte ausreichend abgeklärt (siehe unten), wenngleich mit Rosenfeld (1999a: 65, FN 27) angemerkt werden muss, dass es sich „bei der Ökonomischen Theorie des Föderalismus oder ‚ÖTF‘ nicht um ein geschlossenes Theoriegebäude (handelt)“. Im politischen und ökonomischen Alltag wird z.B. unter den Begriffen ‚Dezentralisation‘ in Abhebung von ‚Dekonzentration‘ (und ihren Gegenparts) allzu oft jedoch Gleiches verstanden, die Begriffe ‚Föderalismus‘ und ‚Regionalismus‘ werden vermischt oder ‚Supranationalität‘, ‚Konföderation‘ und ‚Bundesstaat‘ durcheinander gebracht. Deshalb ist eine viel präzisere Verwendung der Begriffe in der deutschen, aber auch in der europäischen (und österreichischen) Diskussion einzufordern; siehe hierzu bereits Esterbauer; Thöni 1981: 22 ff.

¹¹ Siehe für eine Kurzfassung Sauerland 2000: 90 ff., der eine Einordnung vornimmt und die Modelle von Tiebout 1956, Oates; Schwab 1991, McGuire 1991, Wellisch 1995, Besley; Case 1995 und Breton 1996 (mit ihren Annahmen und Begrenzungen des Untersuchungsobjekts) diskutiert.

bewerb) und den Gebietskörperschaften auf den Ebenen (horizontaler Wettbewerb)¹² und ihren Gegnern (‚Kooperationsföderalisten‘), teils Skeptikern, teils Total-Ablehnern des ‚institutionellen Wettbewerbs‘ auf.¹³ Letztere sehen die Lösungen eher oder überhaupt nur in Kooperationen (unterschiedlichen Ausmaßes und unterschiedlicher Stärke).

Die Befürworter argumentieren, dass durch den Wettbewerb in Analogie zum Markt eine ‚allokationseffiziente‘ und ‚bereitstellungs-(kosten-)effiziente‘ Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen erfolge. Soweit Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften gegeben ist, konkurrieren diese um neue Bürger (oft auch mit spezifischen Merkmalen), neue Unternehmen (um Investitionen und Arbeitsplätze), um Kompetenzen, um Wissen im generellen, um ‚Entdeckungen‘ bzw. Informationen (im und für den öffentlichen Bereich und i.S. Hayeks) im speziellen.¹⁴

Dieser Wettbewerb findet einerseits mit Mitteln der ‚Finanzpolitik‘ (Steuern, Ausgaben etc.), andererseits auf der Ebene der ‚Regulierung‘ (Handel, Arbeit, Eigentum, Verträge, auch Staatsverträge (bis hin zur Verfassung) etc.) statt.¹⁵

Neben dem institutionellen Wettbewerb im Rahmen der Güter- und Leistungsbereitstellung spielt auch der institutionelle Wettbewerb in Form des ‚Regulierungswettbewerbs‘¹⁶ eine bedeutende Rolle. Es ist Stahl¹⁷ zuzustimmen, wenn er anmerkt, dass die ältere Literatur der ökonomischen Theorie des Föderalismus dieser Thematik wenig Beachtung schenkte. Auf diesen Wettbewerb wird weiter unten zurückgekommen.

In dieser Diskussion wird auch um die Frage gerungen, wie die institutionellen Strukturen und ihre Bedingungen gelagert sein müssen, um funktionsfähigen Wettbewerb (workable competition) zwischen Institutionen zu entwickeln (‚Ordnungsdiskussion‘, d.h. Diskussion um eine Wettbewerbs-(und damit auch Kooperations-)ordnung) – um vollständigen Wettbewerb kann es auf der Ordnungsebene von vorneherein nicht gehen.¹⁸

Konzentriert sich dieser Beitrag im ‚Wettbewerbsteil‘ auch vornehmlich um den Wettbewerb zugunsten von Bürgern und Unternehmen – dieser steht noch immer im Vordergrund der Diskussion –, so werden doch die anderen Wettbewerbsbereiche zukünftig von erheblicher Relevanz und bedürften eingehender Analysen.

In der Diskussion um ‚Wettbewerb und Kooperation‘ gilt es nun unterschiedliche Konzepte der Bestimmung eines regionalen und lokalen öffentlichen Güter- und Leistungsangebots zu beachten. Welche Güterpotentiale sind in Betracht zu ziehen? Auf welcher Ebene wird

¹² Zum vertikalen und horizontalen Wettbewerb der ‚governmental systems‘ sowie deren ‚monitoring‘ siehe Breton 1996: 181 ff. und 248 ff. auch Pitlik 1997: 211 ff.

¹³ Vgl. Apolte 1999: 20 ff.

¹⁴ Vgl. dazu Sauerland 2000: 90; zum ‚Wissen‘ insbesondere Kerber 1998d: 130 ff.; zum ‚neuen‘ Faktor ‚Informationen‘, der in Zukunft immer mehr an Bedeutung gewinnt, u.a. Stahl 2000: 100 ff.

¹⁵ Siehe dazu Fisher 1991: 262.

¹⁶ Siehe dazu Apolte 1999: 96 ff.

¹⁷ Siehe dazu Stahl 2000: 43.

¹⁸ Zur Diskussion einer adäquaten Wettbewerbsordnung siehe Kerber 1998c: 217 f., erneut 2000: 368 ff.

dieses Güter- und Leistungsangebot bereitgestellt? In welchen institutionellen Formen (von öffentlich bis privat) bzw. in welchen Marktformen (von Monopol bis Polypol) erfolgt ihre Bereitstellung? Wann stellt sich ‚Markt‘-, wann ‚Staatsversagen‘ im politisch-administrativen Ordnungszusammenhang ein?

Stimmt es, dass die staatsphilosophischen bzw. staats-theoretischen und staatspolitischen Konzepte wie Unitarismus, Föderalismus und Subsidiarität, und damit Einheitsstaat oder Bundesstaat, sowie verschiedene Verhältnisse von Wettbewerb und Kooperation sich eng mit der Bestimmung regionalen und lokalen (selbstverständlich auch des hier nicht im Vordergrund stehenden ‚zentralen‘ bzw. ‚bundlichen‘) öffentlichen Güterangebots¹⁹ verknüpfen, dann gilt es zunächst und grundsätzlich die Konsequenzen unterschiedlicher Konzepte der Bestimmung eines regionalen und lokalen öffentlichen Güterangebots und die Verschiedenartigkeiten des Föderalismusverständnisses sowie die Heterogenität in den Organisationsstrukturen von verschiedenen föderativen Staaten zu erhellen, um im weiteren das Verhältnis von Wettbewerb und Kooperation in unterschiedlichen ‚Föderalismen‘ mit der Bestimmung des Güter- und Leistungsangebots analytisch verbinden zu können.

Deshalb dienen die Ausführungen dieses Beitrages dazu,

- erstens, durch die gesamte Arbeit hindurch, im Begriffswirrwarr der Bestimmung öffentlicher Güterangebote bzw. des Verhältnisses von Wettbewerb und Kooperation in verschiedenen Föderalismuskonzepten, und damit im Zusammenhang der weiteren Arbeiten zu räumlichen Aspekten des Föderalismus, begriffsklärend zu wirken,
- zweitens, die alternativen Möglichkeiten der Bestimmung eines regionalen und lokalen Güterangebots aufzuzeigen,
- drittens, das Verhältnis von Föderalismus und Subsidiarität und
- viertens, die Frage nach Zentralisierung vs. Dezentralisierung und ihren Auswirkungen auf regionales und lokales Güter- und Leistungsangebot zu analysieren,
- fünftens, die Verknüpfung zwischen Wettbewerb und Kooperation und föderativen Güter- und Leistungsbereitstellungen ebenenspezifisch herzustellen.

2. Zur Bestimmung eines regionalen und lokalen öffentlichen Güter- und Leistungsangebots

Geht man auch in einer liberalen Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung davon aus, dass es einen öffentlichen Sektor geben muss bzw. gibt, dann sind Vorfragen der nachfolgenden Art bereits einer Antwort zugeführt²⁰: Warum gibt es in einer liberalen Gesellschaft überhaupt eine öffentliche Hand bzw. den Staat? Welche Funktionen hat sie/er in Abhebung vom privaten, und damit auch privatwirtschaftlichen Sektor zu erfüllen und in welchem Umfang?

¹⁹ Die Ebene der EU bleibt hier außerhalb der Betrachtung, obwohl auch in ihrem Verhältnis zu den jeweiligen Mitgliedsstaaten und im Verhältnis zwischen den Mitgliedstaaten dieselben bzw. ähnliche Probleme auftreten. Auch werden mögliche ‚neue Grenzen des Nationalstaates‘ im Zusammenhang der Globalisierung, die möglicherweise eine ‚staatenübergreifende Koordination‘ erfordern würden, hier nicht aufgegriffen.

²⁰ Vgl. dazu neben vielen anderen Nowotny 1999: 9 ff.

Untersucht man im Weiteren verschiedene Konzepte der Bestimmung eines regionalen und lokalen öffentlichen Güterangebots, dann sind zunächst die in der Empirie gegebenen verschiedenen Güter- und Leistungsarten (in ökonomischer Sicht) zu verstehen.

Ordnet man nach verschiedenen Güter- (und Leistungs-)arten, so lassen sich die bekannten ‚reinen öffentlichen‘ Güter im Samuelson’schen Sinne (homogene Präferenzen, Nicht-Ausschließbarkeit, Nicht-Rivalität im Konsum) von ‚unvollkommen öffentlichen‘ Gütern (d.s. Mischgüter) abheben. Hierbei sind die Clubgüter bzw. Mautgüter (Ausschließbarkeit, Nicht-Rivalität im Konsum (bis zur Kapazitätsgrenze)) von Allmendegütern (common property resources; Nicht-Ausschließbarkeit, Rivalität im Konsum) zu unterscheiden. Letztere stehen zur Nutzung allen Gesellschaftsmitgliedern offen, wurden früher als ‚freie, nicht knappe Güter‘ verstanden (für die auch keine ökonomische Handlungsnotwendigkeit bestand), wurden und werden jedoch heute teilweise zu ‚knappen Gütern‘, für die aber (noch?) keine gesellschaftlich befriedigenden Allokationsmechanismen vorliegen.

Von diesen werden die privaten Gütern (Ausschließbarkeit, Rivalität im Konsum) abgehoben.²¹

Von obigen Formen streng zu trennen sind die meritorischen/demeritorischen Güter.²² Sie stellen zwar zunächst auf private Güter und Leistungen ab, die aber durch die Gesellschaft ‚paternalistisch‘ bzw. aus ‚übergeordneten Gründen‘ eine Sonderbewertung erfahren (Gründe: verzerrte Präferenzen, bedeutsame externe Effekte, verteilungspolitische Ziele). Sie werden in Folge durch die Gesellschaft ‚begünstigt‘ (z.B. Subventionen) oder ‚benachteiligt‘ (z.B. Steuern).

Geht man in der weiteren Diskussion der Staats- und Wirtschaftsordnung von der normativen Basis aus²³, dass ein möglichst großer privatwirtschaftlicher Sektor zu erhalten ist, dann stellt sich die Frage nach der ‚Notwendigkeit‘ und nicht ‚Möglichkeit‘ der öffentlichen Güter- und Leistungsbereitstellung. ‚Marktversagen‘ dient im Weiteren als Rechtfertigung der Intervention. Dabei stellen die Bedingungen der ‚reinen öffentlichen‘ Güter einen Fall des klassischen ‚Marktversagens‘ dar, daneben sind es Unteilbarkeiten und Monopole, technologisch externe Effekte, Informationsasymmetrien und Unsicherheit bzw. hohes Risiko, um die wichtigsten anzuführen.

Dem ‚Marktversagen‘²⁴ steht aber auf der anderen Seite das ‚Staatsversagen‘ gegenüber – in ihm wird ein ‚fehlerhaftes Verhalten‘ des Staates (ineffizienter öffentlicher Monopolist, Eigennutzorientierung staatlicher Akteure, principle-agent-Problem, ‚special interest groups-Problematik‘, fiskalische Illusion, inadäquate Erfassung staatlicher Aktivitäten, um die wichtigsten anzuführen) diagnostiziert.²⁵ In einem Abwägen der ‚beiden Versagen‘ ist in Folge das

²¹ Siehe dazu z.B. Blankart 1998: 54 ff.; Nowotny 1999: 33 ff., aber auch andere ‚Standardlehrbücher‘ der Finanzwissenschaft.

²² Vgl. dazu R. A. Musgrave 1959.

²³ Siehe erneut Nowotny 1999: 9 ff.

²⁴ Vgl. dazu Samuelson 1954 und 1955 und R. A. Musgrave 1959, die auf U. Mazzola und K. Wicksell aufbauen.

²⁵ Vgl. dazu z.B. die Ausführungen bei Nowotny 1999: 53 ff.

‚weniger fehlerhafte‘ zu wählen. M.a.W., aufgrund eines Marktversagens darf nicht bipolar ‚die staatliche Bereitstellung unmittelbar gefolgert, auch gefordert werden, u.u.‘. Auch sind Lösungen im ‚Dritten Sektor‘ (Non-profit-Organisationen)²⁶ bzw. in neuen Formen der Kooperation zwischen öffentlichen und privaten Institutionen (public-private-partnership (PPP) – u.a. Regulierungsmodelle (Betreiber-, Leasing-, Beteiligungs-, Konzessionsmodell), Fördermodelle (Subventions-, begünstigtes Darlehensmodell))²⁷ in komplementäre und substitutive Abwägungen einzubeziehen.

In einem nächsten Schritt hat man im öffentlichen Sektor die Frage zu beantworten, welche Ebene welche Güter und Leistungen bereitstellt.²⁸

Im Falle der ‚reinen‘ öffentlichen Güter gibt es nun keine ökonomische Begründung für ein Dezentralisation. Diese Güter sind qua definitionem ‚nationale, auch internationale Güter‘, die notwendigerweise von der ‚zentralen Ebene‘ bereitgestellt werden.

Davon sind ‚unvollkommene öffentliche‘ Güter und Leistungen sowie die ‚meritorischen‘ Güter und die ‚Gemeinschaftsgüter‘ abzuheben. Sie sind für eine hier notwendige, vertiefte Diskussion nach Bereitstellungsebenen im öffentlichen Bereich (supranationale, nationale, regionale und lokale Güter, also im institutionellen, nicht im ökonomischen Sinne), nach verschiedenen Bereitstellungsformen, nach ihrer zeitlichen Inanspruchnahme und nach der Bereitstellung in verschiedenen Marktformen zu differenzieren.

Aus historisch-politischen Gründen bieten in der Praxis die Gebietskörperschaften unterschiedlichste Güter und Leistungen an, die nur mehr oder weniger den Kriterien der ‚Nicht-Rivalität‘ sowie der ‚Nicht-Ausschließbarkeit‘ entsprechen, ja sie stellen sogar sehr oft private Güter (im ökonomischen Sinne) dar.

Sind dabei die Bedingungen, die eine Zentralisierung anzeigen, nicht gegeben, liegen vielmehr für diese Güter und Leistungen heterogene individuelle Präferenzen, nicht-rivale, aber ausschließbare ‚Mautgüter‘ (wie Konsumgüter oder Inputs für die private Produktion) sowie mobile Produktionsfaktoren (wie Kapital, oder auch Informationen) vor²⁹, dann wird die regionale und lokale, und damit auch die nationale Wohlfahrt zunächst nur im Rahmen eines dezentralen Systems (das sind die regionalen und lokalen Einheiten im Staat, aber auch

²⁶ Siehe dazu z.B. Badelt 1997.

²⁷ Siehe dazu z.B. Nowotny 1999: 208; Thöni 2002b: 6 ff..

²⁸ Es sei an dieser Stelle betont, dass der Staat nicht notwendigerweise auch Produzent der öffentlichen Güter und Leistungen ist, er kann sich vielmehr auch des privaten Sektors bedienen (heute z.B. über Verträge mit privaten Straßenbauunternehmen, um öffentliche Straßen zu errichten, aber durchaus auch zu verwalten). Deshalb steht die Bereitstellung der Güter und Leistungen im Vordergrund der Betrachtung. Es wird also im weiteren unterstellt, dass die ‚Produktion der Güter und Leistungen‘ abgeklärt ist.

Dabei ist auch zu beachten, dass viele Aktivitäten des öffentlichen Sektors nicht oder nur in geringem Maße in direkter Ausgabenform erfolgen. Damit ist der weiter unten diskutierte Autonomie- bzw. Zentralisierungsgrad nicht alleine aus monetären Ausgabenindikatoren abzulesen. Dies trifft z.B. stark auf die österreichischen Bundesländer zu (Grund: ‚Mittelbare Bundesverwaltung‘, Auftragsverwaltung), in besonderem Maße aber auf die EU, die hauptsächlich in Form rechtlich-administrativer Regelungen, auch im EG-Wirtschaftsbereich, agiert bzw. interveniert.

²⁹ Siehe dazu die Ausführungen bei Apolte 1999: 29 ff.; dazu auch Varian 1999: 617 ff.

die Institutionen im ‚Dritten Sektor‘) in unterschiedlichsten Bereitstellungs-³⁰, Zeit-³¹ und Marktformen³² gesteigert werden.

Vaubel meint z.B. im europäischen Integrationskontext, dass unter Ökonomen Einigkeit bestehe, dass eine wirtschaftspolitische Zentralisierung nur in denjenigen Bereichen sinnvoll, d.h. effizient sein könne, in denen Wettbewerb behindert werde oder technologische externe Wirkungen in anderen Mitgliedsländern erzeuge oder aber Skalenerträge in der Produktion öffentlicher Güter zulasse.³³

Das entscheidende ökonomische Argument für die Zentralisierung liegt offensichtlich in der Internalisierung grenzüberschreitender externer Effekte (spillover-Effekte), indem eine übergeordnete Ebene die Entscheidungen trifft, wodurch Ineffizienzen vermieden und Wohlfahrtsgewinne realisiert werden können. Umgekehrt können jedoch die Präferenzen der Individuen immer weniger in das Entscheidungskalkül (der Zentrale) einfließen, da diese der Zentrale einerseits nicht bekannt sind, andererseits auch zu heterogen sind, um sie insgesamt zu berücksichtigen. Die Zentrale birgt das Problem in sich, stärker als kleinere Einheiten, ihre Entscheidungen unter unvollständig(er) Information durchführen zu müssen.

Zudem schränkt Zentralisierung den Wettbewerb zwischen kleineren Einheiten ein, da diese sich an die Direktiven der Zentrale zu halten haben, woraus Gleichschaltung folgt und Wohlfahrtsverluste entstehen können.

Häufig wird Zentralisierung auch euphemistisch mit ‚Harmonisierung‘ umschrieben: Darunter versteht man allgemein ‚eine Vereinheitlichung nationalstaatlicher Rechtsregeln innerhalb eines Integrationsgebietes‘.³⁴

Jedoch ist von einer vollständigen Harmonisierung bzw. Integration die unvollständige abzuheben.

Im ersten Falle sind alle Mitgliedstaaten beteiligt, jedoch besteht auch hier die Möglichkeit, auf der einen Seite für alle eine ‚Einheitsregelung‘ vorzugeben, auf der anderen aber, ‚in einer gemeinsamen Regelung von vorneherein zu differenzieren‘ (Differenzierung qua Gegebenheiten) oder ‚den Mitgliedstaaten Ermessensspielräume einzuräumen‘ (Differenzierung qua Ermessen).³⁵

Im zweiten Falle wiederum sind Mitgliedstaaten von einzelnen Maßnahmen ausgenommen. Diese können zeitlich befristet oder auf Dauer angelegt sein, wobei in letzterem Falle der betroffene Mitgliedstaat zu keinem Zeitpunkt verpflichtet ist, einer einheitlichen Regelung beizutreten.

³⁰ Öffentlich (public), öffentlich-privat (public-private), privat (reguliert), privat (marktlich/nicht reguliert/frei).

³¹ Gegenwärtige Versorgungsgüter, Optionsgüter („Notgüter“).

³² Monopole, Oligopole, wettbewerbliche Märkte, und dazwischenliegende Formen.

³³ Siehe dazu Vaubel 1992: 31; diese Kriterien werden oft um folgende Dimensionen erweitert: adverse Selektion, moral hazard, Schutz persönlicher Freiheitsrechte.

³⁴ Dazu Mussler 1998: 76.

³⁵ Siehe dazu Ischia 2002: 22.

Ob ein Teil dieser ‚unvollkommenen‘ öffentlichen Güter und Leistungen besser überhaupt privatisiert gehört, und damit einem tatsächlichen privatwirtschaftlichen Wettbewerb ausgesetzt werden könnte, sei an dieser Stelle nicht weiter verfolgt. Jedenfalls sind dafür Bedingungen zu beachten, die z.B. in den Fällen der ‚Daseinsvorsorge‘ oder der ‚Optionsgüter als ‚Notgüter‘ sofort Probleme aufwerfen.³⁶

Die Gemeinde kann z.B. die Aufgabenbereitstellung der Daseinsvorsorge durch gemeindeeigene Einrichtungen, aber auch durch Private besorgen. In vielen Fällen der Praxis haben die Gemeinden tatsächlich die Besorgung von Aufgaben der ‚Daseinsvorsorge‘, aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, an Private übertragen. Damit wird aber die Gemeinde von ihrer Pflicht, die erforderliche ‚Daseinsvorsorge‘ bereitzustellen, nicht entbunden. Überträgt nämlich die Gemeinde Aufgaben der ‚Daseinsvorsorge‘ an Private, muss vertraglich sichergestellt sein, dass die Aufgaben längerfristig, ordnungsgemäß und zu angemessenen Preisen durch die Privaten erfüllt werden und darüber hinaus ein Kontrollrecht der Gemeinde sowie ein Kündigungsrecht bestehen (‚umfassende Regulierung‘). Auch sind ‚Grenzen‘ der Privatisierung zu beachten (von schlechter Monopolregulierungsmöglichkeit bis Nicht-Sicherstellung der flächendeckenden Versorgungssicherheit).³⁷

Behaupten dann aber letztlich dezentrale bzw. föderalistische Gebietskörperschaften ihr regionales und lokales Güter- und Leistungsangebot und wird dasselbe weitgehend durch eine eigene dezentrale Besteuerung finanziert, dann kann (muss aber nicht) bei Gütern und Leistungen, die sich dafür eignen, auch ein ‚institutioneller Wettbewerb‘ entstehen bzw. installiert werden, um eine weitere Wohlfahrtssteigerung zu erreichen.

Der ‚institutionelle Wettbewerb‘ kennt dabei Bedingungen, auf die weiter unten zurückgekommen wird.

3. Zur Verschiedenartigkeit des Verständnisses von Staatsordnungsprinzipien, insbes. Föderalismus und Subsidiarität

In einem staatswissenschaftlichen Verständnis wird unter ‚Föderalismus‘ einerseits der ‚Zusammenschluss kleinerer politischer Einheiten zu einem größeren selbständigen politischen Gebilde unter Erhaltung der Selbständigkeit der Kleinordnungen‘³⁸, andererseits ‚der Bestand gleichrangiger Staatlichkeit von Gesamtstaat (z.B. Bund) und Gliedstaaten (z.B. Ländern)‘³⁹ verstanden. Der ‚Bundesstaat‘ stellt die konkrete Ausformung des ‚Föderalismus‘ dar.⁴⁰

Davon unterscheidet sich das finanz- und politikwissenschaftliche Verständnis, das weiter gefasst ist. Aus staatswissenschaftlicher Sicht wird eine ‚bundesstaatliche Struktur‘, d.h. eine

³⁶ Vgl. dazu Nowotny 1999: 236 ff., auch Apolte 1999: 96 ff.

³⁷ Siehe Thöni 2002b: 6 ff.

³⁸ Pernthaler 1986: 410.

³⁹ Vgl. dazu Thöni 1986: 31, und die dort zitierten Quellen.

⁴⁰ „Eine“, weil der Staatenbund hier ebenfalls zu nennen wäre; auch stellt er nicht die alleinige Ausformung des Subsidiaritätsprinzips dar, wie manchmal fälschlich interpretiert.

ausschließliche Bund-Länder-Beziehung gefolgert. Im Vordergrund der Abgrenzung steht die ‚autonome gesetzgebende‘ Entscheidungsbefugnis, die die gemeindliche ‚Selbstverwaltung‘ ausschließt. In finanz- und politikwissenschaftlicher Sicht werden hingegen die Gemeinden eingeschlossen – die autonome, selbstverwaltungsmäßige Entscheidung, nicht ausschließlich auf die Gesetzgebung, sondern auch auf die Verwaltung (i.S. auch von ‚Verordnungstätigkeit‘) abstellend, steht im Vordergrund.

Von einem derartigen räumlich-institutionellen Föderalismusverständnis, das auf Gebietskörperschaften zurückgeführt wird, hebt wiederum ein räumlich-funktionelles Föderalismusverständnis (neuerdings FOCJ (Functional overlapping competing jurisdictions)-Verständnis) ab, das in Wirtschaftsräumen, Agglomerationen, Interessengruppen u.a. ausgeformt, hier aber nicht vertieft wird.⁴¹

In der ökonomischen Theorie des Föderalismus, die, wie oben bereits angemerkt, neben anderen zur Aufgabenverteilungsdiskussion des öffentlichen Sektors beitrug und beiträgt, wurde nun zunächst das ‚Dezentralisationstheorem‘ entsprechend der Präferenzadäquanz betont: Die Aufgabenerfüllung durch die kleinere Gemeinschaft sei effizienter, weil anzunehmen sei, dass Präferenzen lokal und regional unterschiedlich ausgebildet seien und die kleinere Gemeinschaft die Präferenzen ihrer Angehörigen besser kenne und ihnen damit besser entspreche.⁴² Sehr oft wurde es – und wird es noch immer – zu einem ‚Dogma‘ erhoben (‚Dezentralisationsbias‘). Dabei wird übersehen, dass es als Präferenzadäquanzargument zu kurz greift, es war und ist derart zu einfach angelegt. Erst in Verbindung der fiskalischen Äquivalenz i.w.S. stellt sich tatsächlich eine erste effizientere ‚allokative Lösung‘

⁴¹ Vgl. dazu bereits Olson 1969: 479 ff.; Kirsch 1977: 12 f., auch Zimmermann 1983: 17 ff. und Thöni 1986: 13 f., später zur FOCJ-Diskussion Frey; Eichenberger 1995, Eichenberger 1996; zu ‚non-territorial decentralization‘ auch Vanberg; Buchanan 1991: 74 ff.; zur Diskussion ‚funktionaler Föderalismus und Europa‘ Straubhaar 1995: 185 ff.

Der Vorschlag Eichenbergers und Frey/Eichenbergers aber, das Angebot öffentlicher Güter aus der territorialen Bindung an Gebietskörperschaften herauszulösen und sogenannten ‚funktionalen Jurisdiktionen‘ zu überlassen ... und damit ‚Abwanderung‘ besonders wirksam werden zu lassen, ist wohl der vielfältigen Überlappungen wegen als äußerst problematisch, wenn nicht als unrealistisch zu qualifizieren – worauf Apolte 1999: 91 ff. zu Recht verweist, und worauf Thöni in Analogie für den gebietskörperschaftlichen Bereich bereits 1974: 31 ff. und 1986: 38 hingewiesen hat. Dies schließt nicht aus, dass innerhalb bzw. zwischen diesen Gebietskörperschaften funktionale Körperschaften gebildet werden, z.B. Gemeindeverbände für spezifische Zwecke, Verwaltungsgemeinschaften zwischen Gebietskörperschaften derselben Ebene etc. Auch die ‚neuere‘ Argumentation B.S. Freys (2002: 371) kann nicht überzeugen, wenn er im Zusammenhang einer ‚Identitätsdiskussion‘ meint: „Mehrfache Loyalitäten sind ohne weiteres möglich: wir sind *gleichzeitig* der Region, ...; dem Ort, ...; der Firma, ...; dem Sportclub, ...; dem Theater, ..., emotional verbunden. Und zu all diesen Loyalitäten kommt die nationale Zugehörigkeit hinzu.“ Diese seine Aufzählung umfasst nur eine geringe Anzahl derjenigen vielen Clubs, die sich heute aufgrund der vielfältigen Aufgabenerfüllung der öffentlichen Hände als FOCJs herausbilden müssten. Die ‚Bündelungsnotwendigkeit‘ auf hoher Aggregationsebene der Aufgabenerfüllung bleibt aufrecht.

Hermann-Pillath (2002a: 433 ff.) macht aufmerksam, dass aus Gründen des ‚Positionswettbewerbs von Staaten‘ wie auch der ‚Abstraktion formaler Institutionen von den Eigenschaften der Akteure‘ Ordnungen auch in Zukunft einen engen Bezug zum Raum aufweisen werden. „Dieses bedeutet aber nicht, daß nicht aus dem Wettbewerb von Ordnungen wiederum räumliche Strukturen entstehen, die diese Ordnungen in bestimmter Weise zueinander in Beziehung setzen, also eine Meta-Ordnung bilden.“ (Bsp. EU, WTO).

⁴² Vgl. von Hagen 1993: 265.

ein. Sie berücksichtigt neben ‚den Begünstigten‘ (Nutzer) ‚die Betroffenen‘ (Zahler bzw. Kostenträger) und ‚die Beteiligten‘ (Entscheider), die in den hier geographischen Streubereichen der Nutzen übereinstimmen sollen.

Danach hat aber bereits die kleinere Gemeinschaft eine Aufgabenerfüllung an die größere und/oder nächsthöhere abzutreten, wenn sie selbst deren effiziente Erfüllung i.S. der fiskalischen Äquivalenz i.w.S. nicht einlösen kann.

Prinzipiell erscheint die Zentralisierungsalternative (vgl. dazu Vaubel in/und FN 33) besonders beim Schutz vor Protektionismus, bei hohen externen Effekten, bei economies of scale, bei adverser Selektion, bei moral hazard, beim Schutz persönlicher Freiheitsrechte sinnvoll.

Da aber gemäß der Vielzahl der Güter und Leistungen nicht ausschließlich, single-issue Körperschaften‘ eingerichtet werden können, wird die Bereitstellung auf im Verhältnis zur Güter- und Leistungszahl wenige räumliche (und darin auch funktionelle) Ebenen und Körperschaften auf den Ebenen zusammengefasst. Dann sind z.B. externe Effekte, economies und diseconomies of scale etc. zu erwarten, die über eine Zentralisierung oder über intergouvernementale Transferzahlungen⁴³ internalisiert bzw. umgesetzt werden können.

Zum anderen kennt die neuere finanzwissenschaftliche Literatur im Anschluss an Breton/Scott⁴⁴ weitere Kriterien der Aufgaben- (damit Ausgaben-) und Einnahmenverteilung im bzw. für den föderalistischen Staat, die unter der Zielsetzung ‚Minimierung der Organisationskosten‘ zusammengefasst werden. Dies sind z.B. Wahlkosten und Wanderungskosten auf Seiten der Bürger, Administrationskosten und Koordinierungskosten auf Seiten der Institutionen.⁴⁵

Erst die Einbeziehung dieser Vielzahl von Kriterien und die wechselseitige Auflösung der verschiedensten sich hierdurch einstellenden trade-offs führt dann zur ‚richtigen‘ ökonomischen bzw. politisch-ökonomischen Einschätzung der Zuordnung der Aufgabenerfüllung und ihrer Finanzierung – damit ist aber sowohl die Dezentralisations- als auch die Zentralisationsalternative offen.

‚Subsidiarität‘⁴⁶ wiederum bedeutet, dass ‚das, was die kleineren und untergeordneten Gemeinschaften gut leisten können, nicht von der weiteren und übergeordneten Gemeinschaft in Anspruch genommen werden darf‘.

D.h. in einer ökonomischen Interpretation, dass, sollte die kleinere Einheit eine Aufgabe effizienter oder gleich effizient erfüllen als/wie die größere Einheit, so sollte die Aufgabe ihrem Erfüllungs- und damit Kompetenzbereich zugeordnet werden.

In der Empirie aber wird nun Subsidiarität in den verschiedensten institutionellen Strukturen sehr unterschiedlich verstanden und umgesetzt. Z.B. wird sie bereits in den verschiede-

⁴³ Siehe dazu bereits Thöni 1974: 31 ff., insbesondere aber Oates 1999.

⁴⁴ Breton; Scott 1977, 1978 und 1980, siehe auch Thöni 1986.

⁴⁵ Zu den einzelnen Kostenkategorien und ihren Teilkomponenten siehe die Übersichten bei Stahl 2000: 78 ff.

⁴⁶ Siehe nächste Seite

nen Organen der EU sehr verschieden interpretiert, auch in den Mitgliedstaaten der EU wird sie äußerst unterschiedlich verstanden und ausgeformt.⁴⁷

⁴⁶ Bereits Aristoteles führte in seinem Hauptwerk, der ‚politeia/Politik‘ aus, dass der Staat seiner Natur nach eine Vielheit sei. Die Menschen schließen sich somit zwar aus gutem Grunde zusammen, um so ein größeres Maß an Autarkie erreichen zu können, streben jedoch gleichzeitig in der größeren Einheit nach Vielheit, da der Staat ansonsten eintönig und schwach wird (Polit II 2, 1261a und b, zitiert nach Ischia 2001: 31).

Das aristotelische Denken erlebte dann im Mittelalter unter Thomas von Aquin (Vgl. Spiazzi 1954, *De Regimine Principum ad Regem Cypri*, Liber I., Caput XV., Nr. 817 f. und 1966, Liber III., Lectio V., Nr. 387) und Dante Alighieri (*De Monarchia* I, Caput 14: 20 ff., übersetzt bei Battisti 1987; vgl. auch Rinsche 1994: 129) eine Renaissance. Auch in der Neuzeit bauten immer wieder führende Denker ihre Gedanken auf der Idee der Subsidiarität (siehe dazu Battisti 1987 und besonders Pieper 1994: 47 ff.). In ein Prinzip wurde die Idee letztlich durch Papst Pius XI. in seiner Enzyklika über die gesellschaftliche Ordnung ‚Quadragesimo Anno‘ im Jahre 1931 ausgeformt. Siehe dazu die Nr. 79 und 80 der offiziellen Übersetzung bei Gundlach 1960. Ökonomisch interpretiert sind die Formulierungen des Subsidiaritätsprinzips in ‚Quadragesimo Anno‘ (die Formulierungen ‚leisten‘ und ‚zum guten Ende führen‘ in Nr. 79 der Enzyklika, woran sich die Frage knüpft: Wann kann die kleinere Gemeinschaft etwas ‚nicht leisten‘ bzw. ‚nicht zum guten Ende führen(?)‘ dahingehend zu interpretieren, dass speziell unter ‚zum guten Ende führen‘ die ‚effiziente‘ Erfüllung gemeint ist. Sie meint die ‚allokative Effizienz‘ unter Einschluss von (individueller) Präferenzadäquanz und der Internalisierung von externen Effekten, in Nachfolge zu Ischia 2001: 35, der in der Zuweisung durch Nr. 79 auch das Effizienzkriterium eingeschlossen sieht. D.h. die Zuweisung ist also davon abhängig, was die kleinere Einheit in der betreffenden Situation bezüglich der Aufgabenerfüllung leisten kann(!). Diese Ansicht steht im Gegensatz zu vielen anderen Meinungen – beispielhaft Hummer 1992: 82, ihr wurde aber bereits gedanklich in Thöni 1994 gefolgt, neuerdings auch Döring 1997: 98 ff. Sowohl die katholische Soziallehre aber auch die Staats-, Finanz- und Politikwissenschaft entwickelten sie weiter.

Auch in der Geschichte der EU taucht das Subsidiaritätsprinzip immer wieder auf. Erste Ansätze finden sich bereits im EGKS-Vertrag 1951 (Art. 5), ein weiterer Meilenstein stellt der Vertragsentwurf zur Gründung der Europäischen Union 1984 (33 ff.) dar, bedeutend und vorläufig abschließend ist der Vertrag über die Europäische Union 1992 (‚Maastricht-Vertrag‘, Art. 3b EGV) sowie das ‚Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit‘ im Zusammenhang des Vertrages von Amsterdam. Nunmehr beschreibt erneut der sogenannte ‚Post-Nizza-Prozess‘ offene Fragen in der Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der EU und den Mitgliedstaaten im Sinne des Subsidiaritätsprinzips (Obwexer 2001: 330). Siehe dazu auch Europäischer Konvent (2003): Entwurf ‚Vertrag über eine Verfassung für Europa‘ v. 13.6. und 10.7.2003.

⁴⁷ So legt z.B. die Kommission dem ‚Subsidiaritätsprinzip‘ das Effizienzkriterium zugrunde und entwickelt eine Reihe von Vorschlägen zur Operationalisierung desselben, bleibt jedoch grundsätzlich ‚distanziert‘ und ‚ängstlich‘, sieht sie doch ihre Kompetenzen in Gefahr.

Kommissionspräsident Prodi (2000) beweist eine eigene Haltung, wenn er einerseits erklärt, „dass es an der Zeit wäre, eine Radikale Dezentralisierung durchzuführen“, andererseits das Subsidiaritätsprinzip insofern überwinden will, als „wir nicht mehr in hierarchischen Strukturen denken (sollen), die durch das Subsidiaritätsprinzip voneinander getrennt sind, sondern uns stattdessen über eine Vorgehensweise Gedanken machen, bei der alle Ebenen von Politik und Verwaltung miteinander vernetzt sind und zusammenwirken bei der Konzipierung und Ausarbeitung, Umsetzung und Überwachung von Maßnahmen.“ (Beachte hierbei nicht nur die ‚starke‘ Pro-Politikverflechtungsvorstellung und damit den Gegensatz zur ‚Politikentflechtungsvorstellung‘ sondern auch den Gegensatz zu ‚FOCJ-Vorstellungen‘.)

Das ‚Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit‘ wiederum stellt fest, dass die Subsidiarität ein „dynamisches Konzept“ sei, das sowohl die Erweiterung als auch die Einschränkung bzw. Einstellung der Aktivität der Union zulässt.

Neuerdings: die Fassung des Europäischen Konvents (2003): Schlüsselbegriffe: Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit.

Demnach beschreibt das ‚Föderalismusprinzip‘, in obiger Interpretation, Kriterien der Begründung der Staatlichkeit auf mehreren Ebenen, das ‚Subsidiaritätsprinzip‘ hingegen die Voraussetzungen, unter denen ein Eingriff seitens der größeren Einheit gerechtfertigt erscheint.

Föderalismus- und Subsidiaritätsprinzip sind demnach zwei verschiedene Prinzipien, die sehr wohl Überschneidungen aufweisen, weil föderalistische Staatswesen geradezu prädestiniert sind, im Bereich der Kompetenzverteilung und damit Aufgabenerfüllung das Subsidiaritätsprinzip zu verwirklichen. Sie werden deshalb oft in einem Atemzug genannt, fälschlicherweise aufgrund ihrer Ähnlichkeit oft sogar synonym verwendet.

Darüber hinaus ist darauf zu verweisen, dass als Gegenbegriff zum ‚Föderalismus‘ nicht, wie oft fälschlich gemeint, der Begriff des ‚Zentralismus‘ steht, sondern der des ‚Unitarismus‘. In ihm wird staatliche Gewalt einheitlich, vertikal nicht aufgeteilt, zentral organisiert.⁴⁸ Auch fallen die Begriffe des ‚Föderalismus‘ und der ‚Subsidiarität‘ nicht mit dem der ‚Dezentralisierung‘ bzw. ‚Dezentralisation‘ zusammen, wenngleich ein Naheverhältnis besteht.

Werden nun in den Rechts- und Staatswissenschaften diese Begriffe strikt voneinander getrennt, so zeigt sich in den Finanz-, Wirtschafts- und Politikwissenschaften sehr oft eine Erweiterung ‚der Sicht‘, und damit fallen die Begriffe ‚Dezentralisation‘ und ‚Föderalismus‘ zumeist zusammen.

In der Empirie werden nun im öffentlichen Bereich die Güter und Leistungen auf Basis verschiedener Formen angeboten.

- Bei der Rechtsetzung reicht das Spektrum von der ‚ausschließlichen Gesetzgebung‘ über die ‚konkurrierende Gesetzgebung‘ bis zur ‚Rahmen- bzw. Grundsätze- und Ausführungsgesetzgebung‘.
- Auch sind im öffentlichen Bereich verschiedene Formen der Durchführung der Bereitstellung/Verwaltung gegeben. Dabei sind die direkten oder unmittelbaren Formen der Verwaltung (direkte(r) Bundesverwaltung/-vollzug, direkte(r) Landesverwaltung/-vollzug) von den indirekten oder mittelbaren Verwaltungen abzuheben. Bei letzteren sind in Deutschland die Formen ‚unter Aufsicht‘ von ‚im Auftrag‘ zu unterscheiden. Diese Verwaltungsformen differenzieren nach der(m) ‚Verwaltungsautonomie bzw. -spielraum‘, wobei es bei der direkten Bundesverwaltung keinen dezentralen Spielraum geben kann, bei ‚unter Aufsicht‘ lediglich die Rechtmäßigkeit kontrolliert wird und daher der Spielraum relativ groß ist. Bei der ‚Auftragsverwaltung‘ hingegen ist der Spielraum in den meisten Fällen kaum gegeben.⁴⁹
- Letztlich sind auch verschiedene Finanzierungsformen auf den Ebenen und zwischen den Ebenen in Verwendung, die unterschiedliche Abhängigkeiten der Empfänger bewirken.

⁴⁸ Vgl. dazu bereits Esterbauer; Thöni 1981 oder Ischia 2001: 38.

⁴⁹ Vgl. dazu die Anmerkungen bei Stahl 2000: 169 ff; die in Österreich z.B. gegebene, sehr bedeutende ‚mittelbare Bundesverwaltung‘, die in den nunmehrigen Verwaltungsreformüberlegungen bedeutend mitdiskutiert wird und durch Landes- und Gemeindeverwaltungsinstitutionen wahrgenommen wird, fällt ‚spielraummäßig‘ zwischen bzw. umfasst die beiden deutschen mittelbaren Formen.

Hier reicht die Differenzierung vom unabhängigen ‚Trennsystem‘ (Gestaltungsföderalismus) über das ‚Gemeinschafts- bzw. Verbundsystem‘ (Beteiligungsföderalismus) bis zum block- bzw. zweckgebundenen Transfersystem (Abhängigkeitsföderalismus unterschiedlichen Grades).⁵⁰

Diese Formen lassen sich nun in ein allgemeines Dezentralisation-Dekonzentration-Schema einbringen.

Dabei werden Dezentralisation und Dekonzentration (auch Zentralisation und Konzentration)⁵¹, die in bestimmten Verhältnissen zueinander stehen, gemäß der Unterschiede im ‚Autonomieumfange‘ in unterschiedliche Grundtypen⁵² differenziert:

- Haben regionale und lokale Einheiten Entscheidungs-, Verwaltungs- und Finanzierungsautonomie (-hoheit), dann stellt man eine ‚weite Dezentralisation‘ fest;
- hat die regionale Einheit Entscheidungsautonomie und ist die lokale Einheit entscheidungsabhängig, haben aber beide regionale und lokale Verwaltungs- und Finanzierungsautonomie, dann stellt man eine ‚engere Dezentralisation‘ fest;
- haben die regionale und lokale Einheit nur Verwaltungs- und teilweise Finanzierungsautonomie, dann stellt man eine ‚enge Dezentralisation‘ fest;
- haben aber die regionale und lokale Einheit Verwaltungsautonomie, sind aber in der Finanzierung abhängig, dann stellt man eine ‚engste Dezentralisation‘ fest.
- (Nicht zu diskutieren, weil nicht föderal, ist der Typus der regionalen und lokalen Entscheidungs-, Verwaltungs- und Finanzierungsabhängigkeit – ‚Dekonzentration‘⁵³).

⁵⁰ Vgl. hierzu die Übersicht in Zimmermann; Henke 2001: 190.

⁵¹ Das seit dem Anfang des 19. Jhs im Deutschen gebräuchliche Wort ‚zentralisieren‘ bedeutet ‚mehrere Dinge organisatorisch so zusammenfassen, dass sie von einer zentralen Stelle aus gemeinsam verwaltet u. geleitet werden können‘, unter ‚Zentralisation‘ versteht man das ‚organisatorische Zusammenfassen gleichartiger Aufgaben, Arbeitsplätze u.a. nach bestimmten Merkmalen zu einem einheitlichen Komplex‘ bzw. ‚einen Zustand, in dem sich etwas nach dem Zentralisieren befindet‘. ‚Zentralismus‘ wiederum bedeutet ‚das Bestreben, Politik und Verwaltung eines Staates zusammenzuziehen und. nur eine Stelle mit der Entscheidung zu betrauen.‘ (Duden 5: 774).

‚Dezentralisation‘ bedeutet dann erstens eine ‚organisatorische Verteilung von Funktionen und. Aufgaben auf verschiedene Stellen in der Weise, dass gleichartige Aufgaben nicht zusammengefasst, sondern stellenmäßig getrennt werden‘, zweitens ‚einen Zustand, in dem sich etwas nach dem Dezentralisieren befindet‘. In ersterem wird also zum Ausdruck gebracht, dass eine eigene politische Gestaltungsmöglichkeit besteht, in der ‚ein autonomer Wille gleich welchen Ausmaßes‘ ausgeformt wird, der von einer übergeordneten Stelle nicht korrigiert wird, jedoch von oben nach unten ausgebracht wird und sich sehr oft auf das Verwaltungshandeln ‚unter Aufsicht‘ beschränkt.

‚Dekonzentration‘ hingegen vollstreckt den Willen der delegierenden Instanz.

⁵² Diese allgemeine Typologie orientiert sich an entscheidungstheoretischen Überlegungen – es wird die Frage nach dem Entscheidungsspielraum bzw. der Verfügungsgewalt einer Organisationseinheit im Rahmen der Gesamtorganisation gestellt (vertikale und horizontale Enge und Weite sowie Tiefe).

⁵³ Siehe dazu die Anmerkungen bei Stahl 2000: 16, der für Deutschland auf das Beispiel der ‚Regierungspräsidenten zu ihrem Land‘ verweist.

Damit wird z.B. ermöglicht, die oben angesprochene ‚reine‘ Auftragsverwaltung als weitgehend ‚nicht-autonom‘ zu klassifizieren und sie in einer allgemeinen Beurteilung den ‚de-konzentrierten‘ Beziehungsverhältnissen zwischen Ebenen zuzuordnen.

Je mehr dann die oben angesprochenen Formen der Gesetzgebung, der Verwaltung und der Finanzierung der allgemeinen Klassifikation einer ‚weiten Dezentralisation‘ entsprechen, umso mehr ist die jeweilige Gebietskörperschaft bzw. gebietskörperschaftliche Ebene als ‚autonom‘ zu bezeichnen bzw. einzuordnen.

4. Verschiedene Konzepte hinsichtlich des Verhältnisses von Wettbewerb und Kooperation in föderativen Staaten

Ist man sich auch weitgehend klar, welche Definitionselemente ‚Föderalismus‘ umfassen muss, so gibt es doch keine allgemein akzeptierte Definition. Auch unterscheiden verschiedene Föderalismustheorien, aber auch Umsetzungen, unterschiedlichste Typen des Föderalismus, je nach Untersuchungszweck, Lokalität, Zeit und politischem Ziel der Umsetzung.⁵⁴

Die zwei nachfolgenden Grundkonzepte des Föderalismus, wettbewerblicher vs. kooperativer, werden jedoch immer (mit-)berücksichtigt, dennoch fehlen auch ihnen die allgemein akzeptierten Definitionen. Sie stehen jedenfalls im Kontext des Spannungsverhältnisses zwischen den Leitideen des ‚Wettbewerbs der Regionen‘ und damit der ‚Erhaltung der Vielfalt‘ und jenem der ‚Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse‘ (historisch: Senkung der Raumüberwindungskosten beim Bürger; auch als ‚solidarischer Föderalismus‘ bezeichnet), beide zur Steigerung der Wohlfahrt der (Gesamt-)Bevölkerung. Darüber hinaus dienen sie der ‚Sicherung und Optimierung der Funktionsfähigkeit des politisch-administrativen Systems‘.⁵⁵

4.1 ‚Institutioneller Wettbewerb‘ – ‚Wettbewerbsföderalismus‘ (auch als Konkurrenzföderalismus bezeichnet) und seine (Kurz-)Kritik

Prinzipiell ist das Konzept des ‚institutionellen Wettbewerbs‘ nicht klar formuliert. Er findet sich in Formen des ‚Wettbewerbs der Regierungen‘, des ‚Standortwettbewerbs‘, des ‚Wettbewerbs der Regionen‘, des ‚Wettbewerbs der Jurisdiktionen‘.⁵⁶ Generell geht es um eine bessere Kontrolle der Regierenden durch die Regierten neben dem politischen Wählerstimmenwettbewerb.⁵⁷ Derart könnten sich die Bürger in ihrer Eigenschaft als Verbraucher, Arbeitnehmer, Bürger oder Unternehmer bzw. Kapitaleigner dem Geltungsbereich der Politik einfach entziehen (‚Abwanderung‘ – ‚exit‘⁵⁸) – dies durch Kauf von Gütern anderer Regionen und Gemeinden, Wechsel des Arbeitsplatzes in eine andere Region oder Gemeinde, Anlage bzw. Investition des Kapitals in anderen Regionen und Gemeinden oder aber Signale bzw. Informationen (‚voice‘)⁵⁹ über die Entwicklung in anderen Regionen oder Gemeinden

⁵⁴ Vgl. Evers 1994: 45, auch Laufer 1996: 45 ff.

⁵⁵ Siehe zu den Grundintentionen des föderalistischen Systems auch Wagner 2000: 3.

⁵⁶ Siehe dazu Gerken 1995: 10 ff; auch Herrmann-Pillath 2002b: 768 ff.

⁵⁷ Dazu Apolte 1999: 3 ff.

⁵⁸ Siehe dazu das ‚Standardwerk‘ Hirschman 1970 bzw. 1974.

⁵⁹ Siehe auch dazu das ‚Standardwerk‘ Hirschman 1970 bzw. 1974; zur Information Stahl 2000: 100 ff.

an die Politiker. ‚Institutionell-wettbewerbliche Auseinandersetzung‘ führt dann zu wirtschaftlichen Prozessen, die teils auf Konvergenz, teils auf Divergenz hinwirken.

‚Wettbewerbsföderalismus‘ stellt nun eine Ausprägung (neben anderen) des ‚institutionellen Wettbewerbs‘ dar, auch wird er hier mit gebietskörperschaftlichem Föderalismus gleichgesetzt und stellt somit auf den ‚räumlich-institutionellen Föderalismus‘ ab.

Im Wettbewerbsföderalismus gilt es einerseits den ‚unternehmens- und personenbezogenen Wettbewerb‘ (Standortwettbewerb um Unternehmen, Arbeitskräfte (insbesondere um ‚Spezialisten‘) und Bürger) zwischen Gebietskörperschaften auf derselben Ebene (‚horizontaler Wettbewerbsföderalismus‘) vom ‚Wettbewerb zwischen den Ebenen‘ (EU, Bund, Länder und Gemeinden (Kompetenzwettbewerb – ‚vertikaler Wettbewerbsföderalismus‘)) abzuheben. In ersterem kann auch noch der ‚direkte Wettbewerb um kollektive Problemlösungen‘ eingeordnet werden.⁶⁰

Seit Samuelsons Äußerungen zur Theorie öffentlicher Güter (vgl. FN 23) wird in der Finanzwissenschaft grundlegend anerkannt, dass eine dezentral-wettbewerbliche Bereitstellung öffentlicher Güter und Leistungen im Extremfall, also ‚reiner‘ öffentlicher Güter (und Leistungen), unmöglich ist.

Für den ‚institutionellen Wettbewerb‘ hingegen eignen sich die ‚unvollkommenen öffentlichen‘ Güter, und hierbei besonders die so genannten ‚Mautgüter‘, besonders eigenfinanzierter Art, in Form von Konsumgütern, aber durchaus auch Inputs der ‚Produktion‘ wie Infrastruktur, sofern letztere nicht ‚tatsächliche natürliche Monopole‘ darstellen.⁶¹ Beispiele dafür sind öffentliche Versorgungseinrichtungen, z.B. die Stromversorgung bis zur Kapazitätsgrenze, die Telekommunikationsversorgung bis zur Kapazitätsgrenze, die Kabelfernsehversorgung bis zur Kapazitätsgrenze, nicht jedoch z.B. die Telefonleitungen selbst, das Kabel selbst, die aufgrund der technischen Gegebenheiten (z.B. Leitungsnetze) ein ‚natürliches Monopol‘ darstellen und damit vom Wettbewerb ausgenommen werden, aber auch Freizeitangebote etc.

Findet für diese Güter und Leistungen der ‚institutionelle Wettbewerb‘ nicht statt, könnte eine ‚übergeordnete Behörde‘ die Bereitstellung regulieren und den Markt öffnen. Dies findet zurzeit in der ‚Stromversorgung‘ in Österreich statt. Ein europaweites Beispiel wäre der Telekommunikations-Markt.⁶² Neuerdings kommen Güter wie ‚Informationen‘ bzw. ‚Wissen‘ (Bildung, Forschung) ins Spiel.

Ganz besonders bedeutend sind aber auch der ‚finanzielle Wettbewerb‘ in Form des ‚Steuerwettbewerbs‘ oder des ‚Subventionswettbewerbs‘. Er spielt für Deutschland und Österreich maßgeblich auf nationaler Ebene und wird damit besonders im EU-Zusammen-

⁶⁰ Siehe dazu Sauerland 2000: 90, zu den kollektiven Problemlösungen Kerber 1998d: 131.

⁶¹ Diese ‚natürlichen Monopole‘ werden zwar für viele Güter- und Leistungspotentiale behauptet, sind aber einerseits oft nicht ausreichend als solche evaluiert (es handelt sich dann zumeist um ‚meritorische, ökonomisch aber private‘ Güter), andererseits einem Wandel unterworfen, in dem z.B. durch neue Technologien ‚gewollte Ausschließbarkeit‘ durch mehrere Anbieter ermöglicht wird, oder in dem sie z.B. durch Wohlstandssteigerungen und/oder einen Wandel im Konsumverhalten weitere Anbieter ermöglichen.

⁶² Siehe dazu neben v.a. Blankart 1998: 58 ff.; Mankiw 1999: 244 ff.

hang relevant. Für den Steuerwettbewerb wird zumeist ein ‚race to the bottom‘ diagnostiziert, dessen Existenz aber selbst im Zusammenhang der Kapitalbesteuerung als dem ‚problematischsten Feld‘ nicht bewiesen werden kann.⁶³ Daher wird von einer ‚Koordination‘ bzw. ‚Harmonisierung‘ im Steuerbereich zumeist generell abgeraten.⁶⁴

Für den ‚Subventionswettbewerb‘ wird im Zusammenhang wettbewerbsverfälschender Wirkungen durchaus akzeptiert, dass sie zu unterbinden sind. Dabei wird die Notwendigkeit der Kooperation bzw. Koordination i.S. einer ‚Beihilfenordnung‘ anerkannt. Es sollte aber ein Freiraum verbleiben, in dem z.B. für kontrollierte unsichere bzw. hoch risikobehaftete Experimente Subventionen vergeben werden können.⁶⁵

Für das Wettbewerbsföderalismus-Konzept müssen demnach sowohl ‚güterspezifisch‘ als auch ‚finanzierungsspezifisch‘ besondere Merkmale vorliegen. Im ersten Falle kann es nur um ‚unvollkommene öffentliche bis private Güter‘ gehen, im zweiten Falle ist die Verwirklichung der ‚fiskalischen Äquivalenz i.w.S.‘ Voraussetzung.

Dem Wettbewerb zwischen Regionen und Gemeinden kommt, wie oben angemerkt, an sich kein Eigenwert zu, vielmehr dient er dem effizienten Ressourceneinsatz, innovativen Experimenten und damit letztlich der Steigerung der Wohlfahrt der (Gesamt-)Bevölkerung sowie der Problem-, Orts- und Bürgernähe zur Stabilisierung und Optimierung des politisch-administrativen Systems.⁶⁶

Während nun mobile Faktoren durch Abwanderung sich z.B. einer unerwünschten Regulierung oder Besteuerung entziehen können, ziehen immobile Faktoren grundsätzlich keine Vorteile aus dem institutionellen Wettbewerb. Es ist sogar möglich, dass letztere z.B. durch die Einführung einer neuen Regulierung oder Steuer verlieren – es sind die immobilen Faktoren, denen die Lasten aufgebürdet werden.

Problematisch zeigt sich dabei ein eventuelles Zurückbleiben an sich leistungswilliger, aber nicht leistungsfähiger z.B. Kleinregionen bzw. Kleingemeinden sowie zu starke Ungleichheiten zwischen Regionen und Gemeinden, aber auch zwischen Regionen an sich. Für den Wettbewerb ist nämlich Voraussetzung, dass die jeweiligen Ebenen bzw. Gebietskörperschaften in der Lage sind, am Wettbewerb teilzunehmen.⁶⁷ Hier zeigt sich z.B. ein besonderes Problem des deutschen Finanzausgleichs rund um die ‚neuen Bundesländer‘.

Auch macht es einen bedeutenden Unterschied, welche Ebene welche Güter und Leistungen für Unternehmen und Personen zur Verfügung stellt. Schlüsse, die für eine Ebene gezogen werden, können nicht ohne weiteres auf andere übertragen werden.⁶⁸

⁶³ Vgl. Fuest 2001: 480 ff.

⁶⁴ In Konsequenz wird zwar ein ‚Steuerdruck‘ entstehen, der Steuerwettbewerb soll aber aufrecht bleiben – Fuest 2001: 491 ff.; prinzipiell und das ‚race‘ argumentierend: Sinn 1990: 489 ff.

⁶⁵ Siehe dazu bereits Thöni; Ciresa 1990; insbesondere Kerber 1998b, Schmidt 2001: 403 ff.

⁶⁶ Zu den positiven Erwartungen an einen horizontalen Wettbewerb zwischen (allgemein) den Gebietskörperschaften siehe Stahl 2000: 103 ff. Beachte dabei aber die Differenzierungsnotwendigkeiten zwischen ‚institutionellem Wettbewerb‘ und ‚Dezentralisierung‘ in dieser Arbeit, oder mit Stahls Worten ‚den starken Dezentralisierungsbias‘: 105 ff.

⁶⁷ Siehe dazu u.a. Breton 1991: 50; auch Geske 1998: 556 ff.; Lenk 2000: 31 ff.

⁶⁸ Siehe dazu P. B. Musgrave 1991: 281 ff.

Schließlich sei im Zusammenhang des ‚institutionellen Wettbewerbs‘ auf das von Apolte⁶⁹ angemerkte Missverständnis zwischen Befürwortern und Gegnern des institutionellen Wettbewerbs in der Güter- und Leistungsbereitstellung verwiesen: Es werden zwei verschiedene Aspekte miteinander vermengt, einerseits eine dezentrale staatliche Leistungserbringung und andererseits der Wettbewerb im Angebot öffentlicher Güter. Während die dezentrale Bereitstellung eines öffentlichen Güter- und Leistungsangebots im Wesentlichen möglich bleibt, funktioniert der institutionelle Wettbewerb um öffentliche Güter und Leistungen nur, „wenn es sich streng genommen gar nicht um öffentliche Güter handelt“, um mit Sinn⁷⁰ zu sprechen.

Neben dem institutionellen Wettbewerb im Rahmen der Güter- und Leistungsbereitstellung spielt, wie eingangs angemerkt, auch der institutionelle Wettbewerb in Form des ‚Regulierungswettbewerbs‘ eine bedeutende Rolle (vgl. dazu die Interpretationen der EU-Kommission im Zusammenhang der ‚Deregulierungs-/Privatisierungsdebatte‘ öffentlicher Daseinsvorsorge, insbesondere in ihrem ‚Grünbuch‘⁷¹).

Regulierung bedeutet entweder die staatliche Übernahme unternehmerischer Entscheidungen oder die direkte staatliche Einflussnahme auf privatwirtschaftliche unternehmerische Entscheidungen⁷². Traditionellerweise wurde (und wird sehr oft noch immer) angenommen, dass, wegen möglichst ‚einheitlicher Rahmen für das privatwirtschaftliche Handeln‘, die zentrale Ebene zuständig sei. Die Diskussion um die Wirkungen des institutionellen Wettbewerbs veränderte aber diese Annahme.

Auch im Zusammenhang des Regulierungswettbewerbs gibt es Befürworter und Gegner. Die ersteren unterscheiden zwischen marktkonformer und marktinkonformer Regulierung und meinen, dieser institutionelle Wettbewerb belohne marktkonforme Regulierungen (also die Beschränkung auf das Notwendige), wodurch diese Gebietskörperschaften prosperierten und die anderen unter Zugzwang brächten. Die letzteren sehen die Gefahren eines ‚race to the bottom‘ und sehen in einem Verschwinden der Regulierungen das Problem, z.B. auf der Gemeindeebene im Bereich der ‚Daseinsfürsorge‘⁷³ (oder aber in einem anderen, immer wieder zitierten Sektor, dem ‚Gesundheitssystem‘⁷⁴).

⁶⁹ Apolte 1999: 93 ff.

⁷⁰ Sinn 1996: 3 ff.; siehe auch seine Anmerkungen zum ‚Selektionsprinzip‘ und ‚Systemwettbewerb‘ mit Verweisen auf seine früheren Auseinandersetzungen, Sinn 2002: 398 f.; siehe dazu auch die Textanmerkung auf S.14.

⁷¹ Neuerdings dargestellt und diskutiert bei Schohaj (2003) und Koman (2003) auf dem 53. Österreichischen Städtetag, Linz 6/2003.

⁷² Hierbei spielen staatliche Vorschriften, Lizenzen, Konzessionen, (Mindest-)Normen, wie Raumordnungs- und Bauvorschriften, Lizenzen zum Betrieb von Handy-Netzen oder zum Vertrieb von Tabak, Konzessionen zum Betrieb einer Produktionsanlage oder Gaststätte, Sicherungsnormen bei Umweltschutzauflagen, bei Arzneimitteln, bei Elektrogeräten oder bei Produktionsmaschinen etc. eine Rolle.

⁷³ Doch selbst die ‚neuen‘ Initiativen z.B. im Bereich des Wassers führen nicht unbedingt zu diesem ‚Lockerungsrace‘ von Regeln; siehe dazu die Referats- und Diskussionsbeiträge zum Arbeitskreis II ‚Kommunale Leistungen im Wettbewerb‘ des 53. Österreichischen Städtetages, Linz 6/2003, abgedruckt in ÖGZ 7/2003: 31 ff., vgl. aber auch Oates 2002: 386, dabei auf Millimet verweisend.

⁷⁴ Arbeitsgruppe ‚Public Health‘ im WZB: „Die ... Ökonomisierung und insbesondere die Einführung von Wettbewerbsmechanismen in einen hochkomplex organisierten, staatsnahen Sektor wie das Gesundheitssystem ist ohne ein Mindestmaß an Re-Regulierung offenkundig nicht möglich.“ (2002: 34).

Die bereits im Güter- und Leistungsbereitstellungswettbewerb angesprochenen Probleme im Zusammenhang mobiler und immobiler Faktoren sind auch hier relevant, womit sich Grenzen dieses Wettbewerbs auftun. Dennoch, im Zusammenhang des Verbraucherschutzes zeigt die Empirie durchaus einen funktionsfähigen Wettbewerb, hingegen im Falle des Arbeitnehmerschutzes (wegen der noch immer gegebenen Immobilität) weitgehend nicht. In letzterem Falle lässt sich aber auch keine generelle Aussage darüber machen, inwieweit dezentrale Regelungen (ohne oder mit nur geringem wettbewerblichem Charakter) bzw. zentrale Regelungen sinnvoll sind.

Sollte damit aber ‚Wettbewerbsbeschränkung‘ dort zu verbinden sein, wo Wettbewerb möglich und gewollt ist, d.h. schaltet die Kooperation kartellhaft den möglichen Wettbewerb aus, dann müssen Regeln (i.S. von Wettbewerbsrecht bzw. -ordnung) und Institutionen (i.S. einer Kartellbehörde) gefunden werden, die die Ausschaltung verhindern bzw. reduzieren.⁷⁵ In all diesen Fällen ist alleine zur Existenz und Aufrechterhaltung des Wettbewerbs demnach Kooperation bzw. Koordination nötig, um die notwendige Ordnung zu legen und die darin geltenden Regeln zu bestimmen.

In einer derartigen ‚Wettbewerbsordnung‘ sind die ebenenspezifischen Unterschiede zu berücksichtigen.⁷⁶

Letztlich lässt sich auch eine breite Diskussion im Zusammenhang dezentral-wettbewerblicher Umverteilungspolitik bzw. Stabilitätspolitik führen. In beiden Fällen zeigt sich ein sehr differenziertes Bild: Eine wettbewerbliche Umverteilungs- und Stabilitätspolitik ist grundsätzlich nicht möglich. Wie es Apolte⁷⁷ für die Umverteilung ausdrückt: „Entweder ist die Mobilität gering, dann gibt es keinen Wettbewerb, oder die Mobilität ist hoch, dann kann es keine Umverteilung geben.“ Dies trifft auch auf die Stabilitätspolitik zu.⁷⁸

Aber auch hinsichtlich der Zentralisation versus Dezentralisation der Umverteilungs- und Stabilitätspolitik ist das Bild differenzierter als es jedenfalls dominant Oates⁷⁹ und in Nachfolge viele andere Autoren⁸⁰ zum Ausdruck brachten. Der Zentralisierungsforderung ist grundsätzlich nur insoweit zu folgen, als die Festlegung der gesamtgesellschaftlichen bzw. gesamtwirtschaftlichen Zielsetzungen eher durch eine von der zentralen Ebene dominierte, von allen Ebenen letztlich aber gemeinsam akzeptierte Festlegung erfolgen sollte.⁸¹ Die Umset-

⁷⁵ Zu den Problemen im Zusammenhang institutionellen Wettbewerbs siehe Kerber 1998c: 201 ff. sowie ders. 1998d: 132 und die dort referierte Literatur; auch Stahl 2000: 130 ff.

⁷⁶ Siehe zur Diskussion ‚Wettbewerbsföderalismus‘ und ‚EU bzw. Integrationskonzept‘, Kerber 2003: 43 ff.

⁷⁷ Apolte 1999: 162 f.

⁷⁸ Siehe zur Diskussion der Probleme eines ‚interjurisdictional competition‘ per se, aber auch in Abstimmung mit anderen Zielen öffentlicher Hände auch Oates 2002, 377 ff.

⁷⁹ Oates 1972 in Nachfolge zu Tiebout 1961; Nowotny 1999: 144 ff. u.a.

⁸⁰ Zuletzt Stahl 2000: 34, der sogar meint: „Eine tiefgehende Diskussion erübrigt sich hier, da sich detaillierte und prinzipiell relativ unumstrittene Begründungen zur Zuordnung dieser Funktionen in der Literatur finden“ (mit entsprechenden Querverweisen). Dem ist nur teilweise zu folgen – Stahl selbst nimmt zumindest für die Umverteilung eine entsprechende Differenzierung vor: 40.

⁸¹ Auf die Problematik dieser Thesen wiesen u.a. im Zusammenhang der Umverteilung bereits Buchanan 1974, in Nachfolge Thöni 1975, im Falle der Stabilitätspolitik Breton 1974, Thöni 1974 und 1975 hin. Siehe dazu auch die nunmehr differenzierte Beurteilung bei Zimmermann; Henke 2001: 133 ff.

zung bedarf nämlich aller Ebenen (Information, Präferenzadäquanz, finanzielle Mittel) – im Falle der Umverteilungspolitik z.B. im Zusammenhang der ‚Sozialtransfers‘ unterschiedlicher Art und von verschiedenen Ebenen, im Falle der Stabilitätspolitik z.B. im Zusammenhang der öffentlichen Investitionen (deren größter Träger die lokale Ebene ist⁸²).

Es zeigt sich auch in diesem Zusammenhang, dass zunächst Kooperation bzw. Koordination notwendig ist, um eine geeignete ‚Wettbewerbs‘-, d.h. ‚Umverteilungs‘- und ‚Stabilitätsordnung‘ zu finden. In deren Rahmen kann dann im Weiteren ‚autonomes Handeln‘ folgen. Dabei ist auch der trade-off zwischen ‚wie viel Wettbewerb‘ und ‚wie viel z.B. Umverteilung‘ aufzulösen.

Damit sind aber Kooperation bzw. Koordination immanente Bestandteile des ‚Wettbewerbsföderalismus‘ und ist der ‚Wettbewerbsföderalismus‘ (immer) nur beschränkt umsetzbar.⁸³

4.2 ‚Kooperativer Föderalismus‘ und seine (Kurz-)Kritik

Dieser stellt das ‚Konsens-Modell‘⁸⁴ zur Lösung von Interessenkonflikten zwischen den Ebenen und den Körperschaften auf den Ebenen in den Vordergrund.

Der vertikalen und horizontalen Kooperation zwischen den Ebenen kommt auch hier an sich kein Eigenwert zu. Vielmehr dient die Kooperation erneut einerseits der ‚Erhaltung der Vielfalt‘, gleichzeitig aber auch der ‚Erreichung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse‘ und damit insgesamt der Steigerung der Wohlfahrt der (Gesamt-)Bevölkerung. Sie dient aber auch andererseits der Stabilisierung und Optimierung des politisch-administrativen Systems.⁸⁵

Die Kritik am kooperativen Föderalismus bezieht sich zunächst auf die wachsenden ‚Politikverflechtungen‘ (und damit die Aushöhlung der Autonomie der dezentralen Einheiten), die Misch- bzw. Gemeinschaftsfinanzierungen (‚cost-sharing‘) sowie die hohen ‚Umverteilungsquoten‘ (auch als ‚Überdehnung des horizontalen Finanzausgleichs‘ wie auch ‚Übernivellierung‘ bezeichnet⁸⁶).

Darüber hinaus ergeben sich Probleme mit Inflexibilitäten (zu lange Entscheidungs- und Umsetzungslags, wenig innovative Ansätze), mit Preisdiktaten (i.S. monopolistischer bzw. kartellmäßiger Verhaltensweisen der Partner), mit ‚alleiniger Kostenorientierung‘ (unter Au-

⁸² In Deutschland und in Österreich tätigen die Gemeinden ca. 2/3 der Investitionen des öffentlichen Sektors im Zeitablauf, bei sinkendem Verlauf in den letzten Jahren; siehe Zimmermann 1999: 93 und Thöni 2002c.

⁸³ Siehe dazu insbesondere P. B. Musgrave 1991: 295 und Sinn 1997: 247 ff.

⁸⁴ Oft auch fälschlich ‚Harmonisierungs-Modell‘ bzw. ‚Koordinations-Modell‘, weil Harmonisierung und Koordination nicht immer auf Kooperation fußen muss, vielmehr auch einseitig erfolgt.

⁸⁵ Zur Diskussion der Vor- und Nachteile der ‚Verflechtung‘ bzw. der ‚Möglichkeiten und Grenzen der Entflechtung‘ Rosenfeld 1999b: 244 ff.

⁸⁶ Vgl. dazu das Urteil des BVerfG Deutschlands 1999 zu den/sowie die Verfassungsklagen (Normenkontrollanträge gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG) der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen 1998/1999, insbes. Kroll 2000: 45 ff; siehe dazu auch Rosenfeld 1999b: 268.

ßerachtlassung der fiskalischen Äquivalenz i.w.S.), mit der ‚cost-shifting‘-Problematik (siehe unten) u.a.

Vom Begriff der Kooperation wird üblicherweise der Begriff der Koordination unterschieden. Wird unter Kooperation die Zusammenarbeit verschiedener Partner verstanden, so unter Koordination ein gegenseitiges Abstimmen von Entscheidungen mehrerer Entscheidungsträger, das durchaus paternalistisch bzw. übergeordnet wie auch partnerschaftlich bzw. gleichgeordnet stattfinden kann.⁸⁷

Der ‚kooperative Föderalismus‘ kann sowohl vertikal als auch horizontal angelegt sein. Von diesem ist jedenfalls der ‚Vollzugsföderalismus‘⁸⁸ abzuheben, auf den hier nur mehr oder weniger implizit eingegangen wurde.

Der auch oft fälschlich als ‚föderalistisch‘ bezeichnete ‚Regionalismus‘⁸⁹ stellt letztlich eine zentral koordinierte, dezentralisierte Abgabe von Aufgabestellungen auf nachgeordnete Ebenen dar (dezentralisierter Einheitsstaat).

Im Gegensatz zum zentral koordinierten ‚Regionalismus‘ kann aber im Kontext eines föderativen Staates ‚Kooperation‘ immer nur partnerschaftliche Koordination bei Bewahrung grundsätzlich dezentralisierter Aufgaben- und Finanzierungskompetenzen bedeuten. Als bedeutend wird dabei erachtet, dass die jeweiligen Partner über ausreichendes Gewicht verfügen.

Selbstverständlich ist damit die Frage nach dem trade-off zwischen ‚Wettbewerb‘ (bzw. Autonomie) und ‚Kooperation‘ bzw. Koordination gestellt. Insgesamt gilt es zwischen diesen einen optimalen Kompromiss zu finden. Den föderalen Ordnungen liegen also bewusste Willensbekundungen der Verfassungsgeber zu Grunde.⁹⁰

⁸⁷ Siehe dazu Kisker 1971. Er unterscheidet dabei die Möglichkeit direkter Koordination von der Möglichkeit kooperativer Koordination, die für ihn synonym für Kooperation steht.

⁸⁸ Bedeutet das weisungsgebundene Durchführen von Aufträgen anderer Institutionen, mit, aber auch ohne ‚autonomen Spielraum‘.

⁸⁹ Vgl. vertiefend zum Begriff des ‚Föderalismus‘ und der ‚Koordination‘ Esterbauer; Thöni 1981 sowie Thöni 1991: 362 ff. Für eine vertiefende Analyse des Föderalismus aus politisch-ökonomischer Perspektive siehe Thöni 1986.

Der Regionalismus manifestiert sich im Selbstverständnis unitarischer Staaten oft auch in einem „Regionalismus i.e.S.“, d.h. in einer zentralen Delegation bei weiterhin grundsätzlicher Koordinationsmöglichkeit von Aufgabenerfüllungs- und Finanzierungskompetenz durch die Zentrale und damit als reine Dekonzentration in Abhebung von Dezentralisation.

⁹⁰ Siehe dazu auch Wagner 2000: 2.

5. Die ebenenspezifische Verknüpfung von Wettbewerb und Kooperation und föderaler Güter- und Leistungsbereitstellungen

5.1 Zur ebenenspezifischen Verknüpfung

Die bisherigen Ausführungen verweisen auf unterschiedliche Formen der Bestimmung eines regionalen und lokalen öffentlichen Güterangebots und verschiedene Ausgestaltungsformen des Verhältnisses von Wettbewerb und Kooperation in föderativen Staaten. Werden diese Formen verknüpft, so kann ihre ‚innere Gewichtung‘ nicht durch die Wissenschaft geklärt werden – die Bestimmung, wie viel ‚Wettbewerb‘ und damit gegensätzlich wie viel ‚Kooperation‘ auf welcher Ebene umgesetzt wird, wird politisch unterschiedlich ‚hoch‘ erfolgen, wodurch ihr ein Werturteil zugrunde liegt. Was für die Wissenschaft untersuchungsfähig bleibt, sind Wirkungszusammenhänge aufgrund typischer Sachzusammenhänge, aber auch sich auftuende Zielkonflikte.

In der Bestimmung des regionalen und lokalen Güter- und Leistungsangebots versagt der Wettbewerb im Bereich der ‚reinen‘ öffentlichen Güter bzw. teilweise auch im Bereich der ‚unvollkommenen öffentlichen‘ Güter. Im Zusammenhang des Regulierungs-, Umverteilungs- und Stabilisierungswettbewerbs zeigen sich sehr unterschiedliche Bilder – der Verbraucherschutz ist eher wettbewerblich, der Arbeitnehmerschutz eher nicht wettbewerblich, und dennoch dezentral organisierbar. Der Umverteilungs- und Stabilisierungswettbewerb ist, wie oben angemerkt, speziell zu organisieren, in den Entscheidungen um diese Aufgabenerfüllungen eher zentralistisch, in der Erfüllung eher dezentral, bei entsprechenden Kooperationen.

Dass in vielen Fällen im Zusammenhang von ‚Wettbewerb und Dezentralisierung‘ gegensätzlich nur die oben erwähnte Zentralisierungsalternative gesehen wurde und wird, hängt mit der impliziten Annahme zusammen, dass Dezentralisierung stets institutionellen Wettbewerb auslöse – im Falle von Wettbewerbs- bzw. Marktversagen wiederum könne die Alternative dann nur in der Zentralisierung gesehen werden. Aus Gründen der Mobilität wie auch der Immobilität der Faktoren aber folgt bei Marktversagen nun keineswegs nur die Zentralisierungsalternative.⁹¹ Vielmehr verbleibt wegen der Immobilität betroffener Faktoren immer auch noch die Dezentralisierungsalternative – im Bereich der Güter- und Leistungsbereitstellung sowie der Regulierung (aber nur) in teilweiser Kooperation der Ebenen⁹², in den Bereichen der Umverteilung und Stabilisierung in notwendiger Kooperation, teilweise (z.B. zur Bestimmung der jeweiligen Ziele) sogar in ausschließlicher Koordination durch die zentrale Ebene.

Doch die Analogie zum marktwirtschaftlichen Wettbewerb zeigt ihre Grenzen auch in der Zielfunktion der handelnden Akteure wie auch in den ‚Ordnungen‘ (‚Wettbewerbs-‘ bzw. ‚Koordinationsordnung‘), unter denen diese handeln – der Spielraum für institutionel-

⁹¹ Wie oben angemerkt (S. 20), erscheint sie sinnvoll beim Schutz vor Protektionismus, bei hohen externen Effekten, bei economies of scale, bei adverser Selektion, bei moral hazard, beim Schutz persönlicher Freiheitsrechte.

⁹² Aus Gründen der Präferenzadäquanz, der begrenzten regionalen und lokalen räumlichen Reichweiten der Nutzen der Güter und Leistungen, der fiskalischen Äquivalenz i.w.S.

len Wettbewerb zwischen regionalen und lokalen (und selbst nationalen auf der Ebene der EU) Gebietskörperschaften ist insgesamt doch eher beschränkt.⁹³

Durch horizontale Kooperation kann jedenfalls der Wettbewerbsdruck zwischen Gebietskörperschaften einer Ebene, sofern gegeben, stark gemindert werden. In Folge treten geringere Wanderungen auf, die Steuerbasis bleibt erhalten, Innovation und Experiment bleiben aus, u.a.m. Andererseits ist zu beachten, dass Dezentralisationsvorteile selbst bei externen Effekten bzw. economies of scale realisiert werden können, wenn die dezentralen Einheiten in diesen Bereitstellungen kooperieren.

Wettbewerb und Kooperation stellen also die beiden klassischen ökonomischen Koordinationsformen auch im föderalen Kontext dar, wobei Wettbewerb ein gewisses Maß an Kooperation immer (mit-)voraussetzt, nämlich in der ‚Fassung der Wettbewerbsordnung‘.

Die Unterschiede in der Staatsauffassung, aber auch in der politischen Umsetzung und damit im praktischen Handeln führen im Weiteren zu stark divergierenden Konsequenzen in der praktischen Umsetzung von Wettbewerb bzw. Kooperation und Koordination und Dezentralisation bzw. Zentralisation bzw. Dekonzentration in der Bestimmung eines regionalen und lokalen öffentlichen Güterangebots sowie der Umverteilung und Stabilität.

In der Empirie findet man dann die verschiedensten Abstufungen und damit Konzepte der Umsetzung der ‚Mitwirkung an der politischen Willensbildung und Entscheidung‘ und ‚Mitwirkung an der Durchführung bzw. Verwaltung/Vollzug‘ vor – sie sind historisch-politisch bestimmt. So wird z.B. im schweizerischen Bundesstaat ein stärker am ‚Wettbewerb‘ orientiertes föderalistisches Konzept umgesetzt als z.B. in den Bundesstaaten Deutschland und Österreich, in denen die ‚Kooperation‘ dominiert. Deutschland und Österreich werden heute in der Literatur als ‚zentralistisch-kooperative Bundesstaaten‘⁹⁴, auf einem „weitgehenden kooperativen Föderalismus“ basierend, charakterisiert.⁹⁵ Diese drei heben sich wiederum zu einem maßgeblichen Grade von bspw. Belgien oder Spanien ab.⁹⁶

5.2 Aspekte der Verknüpfung in der Praxis

Durch die dominante Stellung und damit (oft nicht-kooperative) Koordination des Bundes sowohl in Deutschland als auch in Österreich entstand über den Finanzausgleich und daraus folgenden Transferzahlungen eine erhebliche Mitbestimmung des Bundes an der Bestimmung und Bereitstellung des regionalen und lokalen öffentlichen Güter- und Leistungsangebots. Dies gilt abgeschwächt auch für die Mitbestimmung der Bundesländer an der Bestimmung des lokalen Angebots. In Deutschland ist zudem die Einflussnahme der Bundesländer auf Bundesgesetze über den Bundesrat zu beachten. Als Ergebnis sind „weder Bund noch

⁹³ Siehe Apolte 1999: 164 ff., zu den Grenzen siehe insbesondere Kerber 1998c: 203 ff.

⁹⁴ Bis zur BVG-Novelle 1974 wurde Österreich noch von Ermacora 1983: 61 als „dezentraler Einheitsstaat“ bezeichnet.

⁹⁵ Vgl. dazu Lenk 2000: 31 ff. und Lenk 2003: 251 ff.

⁹⁶ Auf die vormals unitarischen Staaten mit umfassenderen bzw. weniger umfassenden Dezentralisierungsmaßnahmen bzw. -tendenzen, wie Frankreich, Italien oder Großbritannien, wird hier nicht eingegangen.

Länder in ihrer Finanzpolitik und Haushaltsgestaltung autonom“⁹⁷, gleiches gilt für die Gemeinden.

Empirische Befunde im Zusammenhang z.B. der Stabilitätsaufgabenerfüllung verweisen darauf, dass Kooperation bzw. Koordination („von oben“) für einen verbleibenden ‚autonomen Wettbewerbsraum‘ Notwendigkeiten sind. In Deutschland z.B. legt den Rahmen das Stabilitätsgesetz 1967 (in Österreich das Bundeshaushaltsrecht 1986). Der europäische ‚Stabilitätspakt‘ im Rahmen der WWU, der innerstaatlich ergänzt wird, vertieft die Kooperation. Derart kennen sowohl Deutschland als auch Österreich einen ‚innerstaatlichen Stabilitätspakt‘. Der österreichische Stabilitätspakt⁹⁸ z.B. lässt in der Folge ‚autonomes Handeln‘ der Körperschaften zu, wodurch sich insbesondere auf der Gemeindeebene ‚wettbewerbliche Möglichkeiten‘ hinsichtlich der ‚investiven Tätigkeiten‘ bzw. ihrer Finanzierung durch Verschuldung ergeben.⁹⁹ Dies sind Beispiele der ‚vertikalen Ordnung des horizontalen Wettbewerbs‘.

In Österreich wurde darüber hinaus im Zusammenhang des innerstaatlichen Stabilitätspakts der so genannte ‚Konsultationsmechanismus‘ eingerichtet, nach dem die Belastung einer gebietskörperschaftlichen Ebene durch die Gesetzgebung bzw. Entscheidung einer anderen nur bei beidseitigem Einverständnis erfolgen kann, ansonsten ein besonders Verfahren greift bzw. Unterlassungen Platz zu greifen haben.¹⁰⁰ Dies wäre ein Beispiel für die ‚Ordnung des vertikalen Wettbewerbs‘ oder m.a.W. eine ‚Kooperationsordnung vertikaler Art‘.

Die spezielle Intention des Konsultationsmechanismus liegt also darin, (im Unterschied zur ‚Kremser Erkenntnis‘¹⁰¹) die ‚entscheidende, verpflichtende Ebene‘ zur Finanzierung der Aufgabe anzuhalten. Damit liegt grundsätzlich die Pflicht zur Kostentragung somit zunächst bei der rechtsetzenden Gebietskörperschaft.

Die konkrete Ausgestaltung von Konsultationsmechanismus und Stabilitätspakt als institutionalisierten Verhandlungssystemen beinhaltet jedoch Ansatzpunkte, welche den prinzipi-

⁹⁷ Abromeit; Wurm 1996: 12.

⁹⁸ Der neue ‚Österreichische Stabilitätspakt für die Jahre 2001–2004‘ stammt vom 25.06.01.

⁹⁹ Der österreichische Stabilitätspakt gibt auf der Gemeindeebene keine Quoten der jährlichen Verschuldungsmöglichkeit der Einzelgemeinde vor, er bestimmt lediglich, dass die Gesamtheit der Gemeinden einen ‚ausgeglichene Haushalt‘ erzielen muss.

¹⁰⁰ Erste ‚Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften‘ 1999: 249 ff.; für eine eingehende juristische Analyse Hüttner 1999: 5 ff., für eine politisch-ökonomische Thöni; Garbislander 1999: 442 ff.; zudem Bauer 2001: 15 ff.; Hüttner 2001: 24 ff.; in neuester Interpretation und Analyse Griebler 2001: 6 ff.

¹⁰¹ ‚Kremser Erkenntnis‘, VfSlg 9507/1982 bzw. Erkenntnis 15.12.1988, VfSlg 11.939/1988; in ihm wurde festgestellt, dass „nicht derjenige zur Tragung des Aufwandes verpflichtet ist, „für den die Vollziehung erfolgt“, sondern dass derjenige, „bei dem er unmittelbar anfällt“, ihn in der Regel (d.h. mit Einschränkungen im übertragenen Wirkungsbereich hinsichtlich ‚Zweckaufwand‘) auch endgültig zu tragen hat, d.h. „derjenige, der im Vollzug tätig wird“ (unabhängig von eigenem oder übertragenem Wirkungsbereich bzw. hoheitlichem oder privatwirtschaftlichem Bereich).

ellen Zielvorstellungen entgegenwirken könnten. Diese Implikationen betreffen insbesondere

- ein mögliches Demokratie- und Transparenzdefizit;
- eine Tendenz zu Minimallösungen, falls das finanzielle Ausgleichssystem ineffizient ist bzw. vom politischen Entscheidungsprozess verzerrt wird (beispielsweise durch gegenseitiges Misstrauen der Gebietskörperschaften);
- Anreize für strategisches Verhalten bzw. Trittbrettfahrerverhalten zur Erzielung von Sondervorteilen (insbesondere der Gemeinden).

Lassen sich auch wirklich zielführende Aussagen über Lehre und Konsequenzen dieses ‚österreichischen Weges‘ natürlich erst ex-post und somit nach einer gewissen Periode praktischer Erfahrungen treffen, so werden dennoch bereits jetzt Stimmen laut, die seine ‚Schutzfunktion‘ in Frage stellen und eine Überleitung in ‚Rechtskonsequenzen‘ verlangen.¹⁰²

Damit ist das Ergebnis eines ‚zentralistisch-kooperativen Bundesstaates‘ aber, wie oben bereits angemerkt, nicht Zufall einer historischen Entwicklung, sondern, wenngleich auch mit Abstrichen, politische Willensbekundung des Verfassungsgebers, aber auch der „gewollten Mitbestimmung und Mitfinanzierung der einen Ebene an der/den anderen“.¹⁰³

Auf Grund aber der Defizite des Finanzausgleichs im Abbau der Zentralisierungs- und Verflechtungstendenzen und der dadurch eingetretenen Folgeerscheinungen, wie z.B. hoher Kooperationsgrad, fordern viele Stimmen in Deutschland, weniger in Österreich, eine Umorientierung in Richtung auf ‚mehr Wettbewerbsföderalismus‘, unterliegen aber dabei oftmals dem ‚Dezentralisierungsbias‘.¹⁰⁴ Dennoch, zerlegt man die Aufgaben in ‚Teilaufgaben‘ und ‚Teilfinanzierungsbereiche‘, so scheinen jedenfalls dezentralere Lösungen (als gegeben) möglich.

Greift man die oben referierten verschiedenen Grade der Dezentralisation auf, so würde man z.B. im Zuge der Zielsetzung ‚Entflechtung auf Bundesebene‘ stärker auf ‚Rahmengesetze‘ übergehen oder auf Länder- und Gemeindeebene neben eine ‚verwaltungsautonome Aufgabenerfüllung‘ ein ‚Zuschlagsrecht‘, mindestens aber ein ‚Hebesatzrecht‘ stellen – insgesamt also eine ‚dezentralere Vermischung‘ verschiedener ‚Hoheiten bzw. Autonomien dort vornehmen, wo die Zentralisierung bereits sehr weit gegangen ist (vor allem im ‚Gesetzgebungsbereich‘) und keine ausschließliche Aufgabenerfüllung und Finanzierung durch eine Ebene alleine zielgerichtet erscheint‘.

Damit sei neuerdings wiederholt, was bereits sehr oft aufgezeigt wurde.¹⁰⁵ Die ‚Gesetzgebungshoheit‘ bedeutet mehr an Autonomie als die ‚Verwaltungshoheit‘. Die ‚ausschließli-

¹⁰² Siehe Podiumsdiskussion: ‚Österreich-Konvent – Zukunft der Städte sichern‘, 53. Österreichischer Städtetag, Linz 6/2003, abgedruckt in ÖGZ 7: 69 ff., insbes. 74 f.

¹⁰³ Siehe dazu die Ausführungen zu Deutschland bei Wagner 2000: 4 f.

¹⁰⁴ Siehe dazu die Äußerungen der Friedrich-Naumann-Stiftung 1998a, des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung 7/2000 sowie die Äußerungen aus Bayern, Baden-Württemberg, Hessen im Zusammenhang der Verfassungsklagen.

¹⁰⁵ Thöni 1974: 31 ff., insbesondere auch 1986: 69 ff. und in nachfolgenden Publikationen.

che Steuergesetzgebungshoheit' wiederum bedeutet mehr an Autonomie als die ‚Ertragshoheit bei Verbundsteuern‘. Aber auch die ‚Ertragshoheit bei Verbundsteuern‘ bedeutet mehr an Autonomie als der ‚Empfang von intergouvernementalen Transferzahlungen‘, selbst jener in ‚Blockform‘, insbesondere aber als jene in „zweckgebundener Form“. Man stärkt dadurch, wenn auch nur graduell, die Gestaltungsmöglichkeiten der Länder, aber auch der Gemeinden.

6. Schlussbemerkungen

Die Ausführungen verweisen auf verschiedene Ausgestaltungsformen des Verhältnisses von Wettbewerb und Kooperation in föderativen Staaten vor dem Hintergrund unterschiedlicher Formen der Bestimmung eines regionalen und lokalen öffentlichen Güterangebots.

Hinsichtlich der vertikalen Aufgabenerfüllung sind räumliche und funktionelle Föderalismuskonzepte, in verschiedenen Autonomiegraden sich ausdrückend, zu beachten und ist das Subsidiaritätsprinzip von besonderer Bedeutung. Vor dem ‚Dezentralisierungsbias‘ ist zu warnen – es ist nicht von vorneherein mit ‚dezentraler‘ die ‚effiziente‘ Lösung zu verbinden. Sind die Argumente der Präferenzadäquanz durchaus bedeutend, so sind doch über sie hinaus noch eine Vielzahl anderer Kriterien mitzubewerten. Zentralisation mag dann in manchen Fällen geeigneter als Dezentralisation sein, wie in manch anderen Fällen die Dezentralisation die geeignetere Lösung darstellen mag. Es ist also der Einzelfall umfassend – und dies nicht nur aus ökonomischer bzw. politisch-ökonomischer Sicht – zu evaluieren, bevor Aufgaben und ihre Finanzierung zugewiesen werden.

Die Kriterien der ökonomischen Theorie des Föderalismus liefern einen ersten, normativen Bezugsraster für die Zuordnung von Aufgabenerfüllungen an unterschiedliche Ebenen. Probleme zeigen sich dabei in der Quantifizierung und Bewertung der ‚Kosten‘ und ‚Nutzen‘ vieler dieser Kriterien, die erst in einer Zusammenschau eine ‚richtige‘ (ökonomische bzw. politisch-ökonomische) Einschätzung der Zuordnung einer Aufgabenerfüllung erlauben.

Probleme bereiten auch die ‚trade-offs‘ zwischen allokativen, distributiven und stabilitätsorientierten Aspekten der Bereitstellungszuordnung, die es zu vereinbaren gilt.

Die Diskussion der verschiedenen ‚institutionellen Wettbewerbsarten‘ (in der Güter und Leistungsbereitstellung, in der Regulierung, in der Umverteilung und Stabilitätspolitik) verweist darauf, dass nur allzu oft eine zu optimistische Einschätzung der Möglichkeiten des ‚institutionellen bzw. föderalen Wettbewerbs‘ erfolgt. Ist jedoch föderaler Wettbewerb möglich und gewollt, dann kann er sich nicht selbst überlassen werden. In Analogie zum privatwirtschaftlichen Wettbewerb sind Regeln und Institutionen bzw. eine ‚Ordnung‘ für ein markt- bzw. wettbewerbskonformes Verhalten vorzukehren – dies neben den allokativen Marktversagensgründen vor allem auch aus umverteilungs- und stabilitätspolitischen Gründen.

Die ‚Forderung‘ nach Zentralisierung der Umverteilungs- und Stabilitätspolitik scheint jedoch nicht differenziert genug aufbereitet – die ‚Notwendigkeit der ausschließlichen Zentralisierung‘ ist jedenfalls prinzipiell in Frage zu stellen.

In diesem Zusammenhang gilt es auch die Differenzierungsnotwendigkeit zwischen institutionellem Wettbewerb und Dezentralisierung zu bedenken. Nicht jede Dezentralisierung ermöglicht Wettbewerb, vielmehr ist Dezentralisierung auch dort möglich, wo Wettbewerb unmöglich ist.

Dann kann es auch durchaus sinnvoll sein, horizontale Kooperationen zur effizienteren Bereitstellung von Güter- und Leistungsangeboten einzugehen.

Kooperation in Bezug auf ‚Ordnungen‘ ist Voraussetzung für den Wettbewerb. Damit ist zwischen Wettbewerb bzw. Autonomie und Kooperation jedenfalls ein ‚trade-off‘ aufzulösen. Wo der optimale Kompromiss gegeben ist, wird durch das jeweils zu definierende ‚föderalistische Konzept‘ bestimmt und kann je nach Evaluation von Institution zu Institution, von Land zu Land unterschiedlich sein.

Letztlich verbleibt, was U. Hicks¹⁰⁶ folgendermaßen ausdrückt: „If we adhere strictly to the position that the objective of federation is to establish and maintain a polity where government by the people produces at one and the same time strong self-conscious national organisation and also keeps intact the rights and cultures of the units as enshrined in the Constitution, than any deviation from such a polity must be accounted failure. The basis of this philosophy is unassailable, but there are many acceptable degrees of change and adjustment which can be tolerated without destroying the federal framework.“ Auch in einer schnelllebigen dynamischen Zeit muss die föderalistische Ordnung definierbar bleiben. Die Definition der(s) jeweiligen Ordnung bzw. Konzepts ist und bleibt Aufgabe der Politiker.

Literatur

- Abromeit, H.; Wurm, F. X. (1996): Der bundesdeutsche Föderalismus – Entwicklung und neue Herausforderungen. In: U. Andersen (Hrsg.): Föderalismus in Deutschland. Neue Herausforderungen, Schwalbach/Ts., S. 10–23.
- Apolte, Th. (1999): Die ökonomische Konstitution eines föderalen Systems. Tübingen.
- Badelt, Ch. (Hrsg.) (1997): Handbuch der Nonprofit Organisation. 2. Aufl. Stuttgart.
- Besley, T.; Case, A. (1995): Incumbent Behaviour: Vote Seeking, Tax-Setting, and Yardstick Competition. In: AER 85, S. 25–45.
- Bauer, H. (2001): Finanzausgleich in Österreich – eine Einleitung. In: Österreichischer Gemeindebund u.a. (Hrsg.): Finanzausgleich 2001 – Das Handbuch für die Praxis. Wien, S. 15–19.
- Battisti, S. (1987): Freiheit und Bindung. Berlin.
- Benz, A.; Scharpf, F. W.; Zintl, R. (1992): Horizontale Politikverflechtung – zur Theorie von Verhandlungssystemen. Frankfurt a.M.
- Blankart, Ch. B. (1998): Öffentliche Finanzen in der Demokratie. 3. Aufl. München.
- Breton, A. (1974): The Economic Theory of Representative Government. Chicago.
- Breton, A. (1991): The Existence and Stability of Interjurisdictional Competition. In: D. A. Kenyon; J. Kincaid (Hrsg.): Competition among States and Local Governments. Washington, D.C., S. 37–56.
- Breton, A. (1996): Competitive governments – An Economic Theory of Politics and Public Finance. Cambridge u.a.

¹⁰⁶ Hicks 1978: 9.

- Breton, A.; Scott, A. (1977): The Assignment Problem in Federal Structures. In: M. Feldstein; R. P. Inman (Hrsg.): *The Economics of Public Services*. London, Basingstoke, S. 344–357.
- Breton, A.; Scott, A. (1978): *The Economic Constitution of Federal States*. Toronto u.a.
- Breton, A.; Scott, A. (1980): *The Design of Federations*. Montreal.
- Buchanan, J. M. (1974): Who should distribute what in a Federal System? In: H. M. Hochmann; G. E. Peterson (Hrsg.): *Redistribution through Public Choice*. New York, S. 22–41.
- Donges, J. B.; Eekhoff, J.; Hellwig, M.; Möschel, W.; Neumann, M. J. M.; Sievert, O. (2000): *Die föderative Ordnung in Not*. Bad Homburg.
- Döring, T. (1997): *Subsidiarität und Umweltpolitik in der Europäischen Union*. Marburg.
- Döring, T.; Stahl, D. (1999): *Räumliche Aspekte der föderalen Aufgabenverteilung, der Finanzverfassung und der Subventionspolitik in der Bundesrepublik Deutschland*. Arbeitsmaterial der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Hannover. Nr. 256.
- Ehrlicher, W. (1980): *Finanzausgleich III: Der Finanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland*. In: *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften*, Bd. 2. Stuttgart u.a., S. 662–689.
- Eichenberger, R. (1996): Eine „fünfte Freiheit“ für Europa: Stärkung des politischen Wettbewerbs durch „FOCJ“. In: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 45, S. 110–130.
- Engel, Ch. (1991): Regionen in der Europäischen Gemeinschaft: Eine integrationspolitische Rollensuche. In: *Integration* 14, S. 9–20.
- Ermacora, F. (1983): Die österreichische Bundesstaatlichkeit – Geschichte, Theorie und Praxis. In: A. Mock.; H. Schambeck. (Hrsg.): *Bundesstaat Heute*. Wien, S. 58–70.
- Esterbauer, F.; Thöni, E. (1981): *Föderalismus und Regionalismus in Theorie und Praxis*. Wien.
- Evers, T. (1994): *Chancen des Föderalismus in Deutschland und Europa*. Baden-Baden.
- Fisher, R. C. (1991): *Interjurisdictional Competition: A Summary Perspective and Agenda for Research*. In: D.A. Kenyon; J. Kincaid (Hrsg.): *Competition among States and Local Governments*. Washington, D.C., S. 261–274.
- Frey, B. S. (2002): Liliput oder Leviathan? In: *PWP – Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 3, S. 363–375.
- Frey, B.; Eichenberger, R. (1995): *Competition Among Jurisdictions: The Idea of FOCJ*. In: L. Gerken (Hrsg.): *Europa zwischen Systemwettbewerb und Harmonisierung. Europäische Ordnungspolitik im Zeichen der Subsidiarität*. Berlin, S. 209–229.
- Fuest, C. (2001): *Europäische Steuerpolitik: Zwischen Harmonisierung und Wettbewerb*. In: R. Ohr; T. Theurl (Hrsg.): *Kompodium Europäische Wirtschaftspolitik*. München, S. 469–499.
- Gerken, L. (1995): *Institutional Competition. An Orientative Framework*. In: ders. (Hrsg.): *Competition Among Institutions*. Houndsmill, S. 1–31.
- Geske, O. E. (1998): Eine neue Finanzverfassung zur Wiederherstellung eines strikten Konnexitätsprinzips? In: *Wirtschaftsdienst* 9, S. 556–564.
- Griebler, D. (2001): Der Österreichische Stabilitätspakt 2001 für die Jahre 2001 bis 2004. In: *Österreichische Gemeindezeitung (ÖGZ)* 8, S. 6–12.
- Gundlach, G. (Hrsg.) (1960): *Die sozialen Rundschreiben Leos XIII und Pius XI*. 3. Aufl. Paderborn.
- Herrmann-Pillath, C. (2002a): *Grundriß der Evolutionsökonomik*. München.
- Herrmann-Pillath, C. (2002b): *Grundriß der Evolutionsökonomik*. 2. Teil (Internetversion). In: <http://www.evolutionaryeconomics.net>.
- Hicks, U. (1978): *Federalism – Failure & Success, A Comparative Study*. London, Basingstoke.
- Hirschman, A. O. (1970): *Exit, Voice and Loyalty*. Cambridge (Mass.); deutsche Übersetzung: ders. (1974): *Abwanderung und Widerspruch*: Tübingen.
- Hummer, W. (1992): Subsidiarität und Föderalismus als Strukturprinzipien der Europäischen Gemeinschaften? In: *Zeitschrift für Rechtsvergleichung, Internationales Privatrecht und Europarecht*, S. 81–91.

- Hüttner, B. (1999): Konsultationsmechanismus – Kosten rechtsetzender Maßnahmen – Stabilitätspakt. In: Österreichische Gemeindezeitung (ÖGZ) 1, S. 5–12.
- Hüttner, B. (2001): Verfassungsrechtliche Grundlagen des Finanzausgleichs. In: Österreichischer Gemeindebund u.a. (Hrsg.): Finanzausgleich 2001 – Das Handbuch für die Praxis. Wien, S. 23–31.
- Ischia, H. (2002): Eine politökonomische Analyse des Spannungsfeldes zwischen Zentralisierung und Subsidiarität in den Verträgen von Maastricht, Amsterdam und Nizza. Diss. Innsbruck.
- Jansen, St. A. (2000): Konkurrenz der Konkurrenz – Co-opetition: Die Form der Konkurrenz. In: St. A. Jansen; St. Schleissing (Hrsg.): Konkurrenz und Kooperation – Interdisziplinäre Zugänge zur Theorie der Co-opetition. Marburg, S. 13–63.
- Kerber, W. (1998a): Bildung, Forschung und Entwicklung: Grenzen staatlicher Politik aus der Perspektive des internationalen Wettbewerbs. In: D. Cassel (Hrsg.): 50 Jahre Soziale Marktwirtschaft. Stuttgart, S. 321–365.
- Kerber, W. (1998b): Die EU-Beihilfenkontrolle als Wettbewerbsordnung: Probleme aus der Perspektive des Wettbewerbs zwischen Jurisdiktionen. In: D. Cassel (Hrsg.): Europäische Integration als ordnungspolitische Gestaltungsaufgabe. Berlin, S. 37–74.
- Kerber, W. (1998c): Zum Problem einer Wettbewerbsordnung für den Systemwettbewerb. In: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie 17, S. 199–230.
- Kerber, W. (1998d): Weiterentwicklung der gesellschaftlichen Wissensbasis. In: P. Klemmer; D. Becker-Soest; R. Wink (Hrsg.): Liberale Grundrisse einer zukunftsfähigen Gesellschaft. Baden-Baden, S. 117–134.
- Kerber, W. (2000): Wettbewerbsordnung für den interjurisdiktionellen Wettbewerb. In: WiSt 7, S. 368–371.
- Kerber, W. (2003): Wettbewerbsföderalismus als Integrationskonzept für die Europäische Union. In: PWP – Perspektiven der Wirtschaftspolitik 4, S. 43–64.
- Kirsch, G. (1977): Einleitung. In: ders. (Hrsg.): Föderalismus. Stuttgart, New York, S. 1–14.
- Kisker, G. (1971): Kooperation im Bundesstaat. Tübingen.
- Koman, A. (2003): Öffentliche Dienstleistungen: Von der klassischen Vergabe bis in Grauzonen. In: Österreichische Gemeindezeitung (ÖGZ) 7, S. 40–42.
- Kroll, T. (2000): Das Bundesverfassungsgericht setzt „Maßstäbe“ – Wie geht es nun weiter im Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern? In: Steuer und Wirtschaft (StuW), S. 45–80.
- Lauffer, H. (1996): Zur Situation des deutschen Föderalismus. In: G. Ammon u.a. (Hrsg.): Föderalismus und Zentralismus: Europas Zukunft zwischen dem deutschen und dem französischen Modell. Baden-Baden, S. 45–53.
- Lenk, T. (2000): Kooperativer Föderalismus – Wettbewerbsorientierter Föderalismus. In: Gesellschaft für Rechtspolitik Trier (Hrsg.): Bitburger Gespräche. Jahrbuch 1999-II. München, S. 31–51.
- Lenk, T. (2003): Finanzausgleich und Solidarpakt II. In: WISU 2, S. 245–254.
- Mankiw, N. G. (1999): Grundzüge der Volkswirtschaftslehre. Stuttgart.
- McGuire, Th. J. (1991): Federal Aid to States and Localities and the Appropriate Competitive Framework. In: D. A. Kenyon; J. Kincaid (Hrsg.): Competition among States and Local Governments. Washington, D.C., S. 153–166.
- Musgrave, P. B. (1991): Merits and Demerits of Fiscal Competition. In: R. Prud'homme (Hrsg.): Public Finance with Several Levels of Government – Finances Publiques Avec Plusieurs Niveaux de Gouvernement. Brussels, S. 281–297.
- Musgrave, R. A. (1959): The Theory of Public Finance. New York u.a.
- Mussler, W. (1998): Die Wirtschaftsverfassung der Europäischen Gemeinschaft im Wandel. Baden-Baden.
- Nowotny, E. (1999): Der öffentliche Sektor. 4. Aufl. Berlin u.a.

- Oates, W. E. (1972): *Fiscal Federalism*. New York u.a.
- Oates, W. E. (2002): *Fiscal and Regulatory Competition: Theory and Evidence*. In: PWP – Perspektiven der Wirtschaftspolitik 3, S. 377–390.
- Oates, W. E.; Schwab, R.M. (1991): *The Allocative and Distributive Implications of Local Fiscal Competition*. In: D. A. Kenyon; J. Kincaid (Hrsg.): *Competition among States and Local Governments*. Washington, D.C., S. 127–145.
- Obwexer, W. (2001): *Der Vertrag von Nizza*. In: *ecolex* 12, S. 324–330.
- Olson, M. Jr. (1969): *The Principle of „Fiscal Equivalence“: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government*. In: *AER* 59, S. 479–487.
- Pernthaler, P. (1986): *Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre*. Wien, New York.
- Pfaundler, R. (1958): *Die Finanzausgleichsgesetzgebung 1948/1958*. 2. Aufl. Wien
- Pieper, St. U. (1994): *Subsidiarität: Ein Beitrag zur Begrenzung der Gemeinschaftskompetenzen*. Köln u.a.
- Pitlik, H. (1997): *Politische Ökonomie des Föderalismus*. Frankfurt a.M. u.a.
- Rinsche, G. (1994): *Subsidiaritätsprinzip und Politische Union*. In: *Wirtschaftspolitische Blätter* 41, S. 128–133.
- Rosenfeld, M. T. W. (1999a): *Wo stehen wir mit dem kooperativen Föderalismus in Deutschland?* In: *Beihefte der Konjunkturpolitik – Zeitschrift für angewandte Wirtschaftsforschung* 49, S. 55–101.
- Rosenfeld, M. T. W. (1999b): *Mehr Eigenverantwortung durch Entflechtung?* In: C. Hüttig; F. Nägele (Hrsg.): *Verflochten und verschuldet – Zum (finanz-)politischen Reformbedarf des deutschen Föderalismus in Europa*. Loccum, S. 244–270.
- Rossmann, B. (2002): *Herausforderungen und Reformoptionen für den Finanzausgleich in Österreich*. In: ders. (Hrsg.): *Finanzausgleich – Herausforderungen und Reformperspektiven*. Wien, S. 123–141.
- Samuelson, P. A. (1954): *The Pure Theory of Public Expenditure*. In: *The Review of Economics and Statistics* 36, S. 387–389.
- Samuelson, P. A. (1955): *Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure*. In: *The Review of Economics and Statistics* 37, S. 350–356.
- Sauerland, D. (2000): *Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen, Ein Modellvergleich*. In: *WiSt* 2, S. 90–95.
- Schmidt, A. (2001): *Europäische Wettbewerbspolitik: Ordnungspolitische Weichenstellungen*. In: R. Ohr; T. Theurl (Hrsg.): *Kompendium Europäische Wirtschaftspolitik*. München, S. 365–416.
- Schohaj, R. (2003): *Notifizierung von Beihilfen: Grünbuch zu den Leistungen der Daseinsvorsorge*. In: *Österreichische Gemeindezeitung (ÖGZ)* 7, S. 36–39.
- Sinn, H.-W. (1990): *Tax Harmonization and Tax Competition in Europe*. In: *European Economic Review* 34, S. 489–504.
- Sinn, H.-W. (1996): *The Subsidiarity Principle and Market Failure in Systems Competition*. NBER Working Paper 5411.
- Sinn, H.-W. (1997): *The Selection Principle and the Market Failure in Systems Competition*. In: *JPE* 66, S. 247–274.
- Sinn, H.-W. (2002): *Der neue Systemwettbewerb*. In: PWP – Perspektiven der Wirtschaftspolitik 3, S. 391–407.
- Smekal, Ch.; Thöni, E. (2000): *Österreichs Föderalismus zu teuer? Föderalismus-Dok. 8*. Innsbruck.
- Spiazzi, R. M. (Hrsg.) (1954): *Divi Thomae Aquinatis Opuscula Philosophica*. Turin, Rom.
- Stahl, D. (2000): *Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern – Ökonomische Kriterien und Bewertung ausgewählter Reformvorschläge*. Marburg.
- Straubhaar, Th. (1995): *Ein Europa des funktionalen Föderalismus: Mehr als nur ein Denkmodell*. In: *ORDO – Jahrbuch f. d. Ordnung v. Wirtschaft und Gesellschaft* 46. Stuttgart, S. 185–202.

- Thöni, E. (1974): Finanzielle Autonomie und Transferzahlungen zwischen Gebietskörperschaften. In: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich 15, S. 31–47.
- Thöni, E. (1975): Ist die Zentralisierung von Staatsaufgaben ökonomisch gerechtfertigt? In: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich 16, S. 181–195.
- Thöni, E. (1986): Politökonomische Theorie des Föderalismus – eine kritische Bestandsaufnahme. Baden-Baden.
- Thöni, E. (1991): Koordinationserfordernisse und -probleme der „eigenen Steuern“ der Länder und Gemeinden im Bundesstaat – einige finanzwissenschaftliche Anmerkungen. In: M. Gantner (Hrsg.): Handbuch des öffentlichen Haushaltswesens. Wien, S. 362–370.
- Thöni, E. (1994): The Consequences of Subsidiarity in the Maastricht Treaty for Fiscal Federalism. In: S. Urban (Hrsg.): Europe's Economic Future, Aspirations and Realities. Wiesbaden, S. 77–92.
- Thöni, E. (2002a): Der Stellenwert des Finanzausgleichs: Reformdruck, Problemstellung und internationale Perspektive. In: B. Rossmann (Hrsg.): Finanzausgleich – Herausforderungen und Reformperspektiven. Wien, S. 9–20.
- Thöni, E. (2002b): Privatisierung von Infrastruktur und Dienstleistungen: Konsequenzen für die Raumplanung. In: FORUM Raumplanung 1, S. 6–13.
- Thöni, E. (2002c): Die Reform des österreichischen Finanzausgleichs unter besonderer Berücksichtigung der Gemeinden. In: E. Theurl, E. Thöni (Hrsg.): Zukunftsperspektiven der Finanzierung öffentlicher Aufgaben. Wien 2002, S. 133–154.
- Thöni, E.; Ciresa, M. (1990): Österreich und das Beihilfenaufsichtsrecht der EG. Wien.
- Thöni, E.; Garbislander, St. (1999): Konsultationsmechanismus und Stabilitätspakt im Bundesstaat. In: Wirtschaftsdienst 79, S. 442–448.
- Tiebout, Ch. M. (1956): A pure theory of local expenditures. In: JPE 64, S. 416–424.
- Tiebout, Ch. M. (1961): An Economic Theory of Fiscal Decentralization. In: Public Finances: Needs, Sources and Utilization. NBER. Washington, D.C., S. 79–96.
- Vanberg, V.; Buchanan, J. M. (1991): Constitutional Choice, Rational Ignorance and the Limits of Reason. In: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie 10, S. 61–78.
- Varian, H. R. (1999): Intermediate Microeconomics – A Modern Approach. 5th ed. New York, London.
- Vaubel, R. (1992): Die Politische Ökonomie der wirtschaftspolitischen Zentralisierung in der Europäischen Gemeinschaft. In: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie 11, S. 30–65.
- Von Hagen, J. (1993): Monetary Union and Fiscal Union: A Perspective from Fiscal Federalism. In: P. R. Masson; M. R. Taylor (Hrsg.): Policy Issues in the Operation of Currency Unions. Cambridge, S. 264–296.
- Wagner, B. (2000): Der Finanzausgleich und die Grundlagen des Föderalismus in Deutschland. In: <http://www.hausarbeiten.de/cgi-bin/superDBdruck.pl/archiv/politologie/pol-o-finanzausg>.
- Wißgott, F. X. (1970): Der Finanzausgleich in Österreich. In: C. A. Andreae (Hrsg.): Handbuch der österreichischen Finanzwirtschaft. Innsbruck, Wien, München, S. 59–73.
- Zimmermann, H. (1983): Allgemeine Probleme und Methoden des Finanzausgleichs. In: Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. IV. 3. Aufl. S. 3–52.
- Zimmermann, H. (1999): Kommunal финанzen. Baden-Baden.
- Zimmermann, H.; Henke, K.-D. (2001): Finanzwissenschaft. 8. Aufl. München.

Materialien:

- Arbeitsgruppe „Public Health“ im WZB (2002): Korporatismus und Wettbewerb. In: WZB-Mitteilungen 96, S. 32–35.
- Arbeitskreis II „Kommunale Leistungen im Wettbewerb“ des 53. Österreichischen Städtetages, Linz 6/2003. In: Österreichische Gemeindezeitung (ÖGZ) 7, S. 31–47.
- Bertelsmann Stiftung; Heinz Nixdorf Stiftung; Ludwig-Erhard-Stiftung – Reformkommission Soziale Marktwirtschaft (1998): Reform der Finanzverfassung.

- Bundesministerium der Finanzen (1.1.2002): Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (FAG). In: <http://www.bundesfinanzministerium.de/Anlage10059/Finanzausgleichsgesetz.pdf>.
- Bundesverfassungsgericht (BVerfG) (BR Deutschland): Urteil des Zweiten Senats zum Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz), 2 BvF 2, 3/98, 1, 2/99 v. 11.11.1999.
- Bundesverfassungsgesetz v. 21. Jänner 1948 über die Regelung der finanziellen Beziehungen zwischen dem Bund und den übrigen Gebietskörperschaften (Finanz-Verfassungsgesetz 1948 – F-VG 1948, BGBl. 1948/45).
- Duden 5 – Das Fremdwörterbuch 1974.
- Europäischer Konvent (2003): Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit. In: <http://european-convention.eu.int/bienvenue.asp?lang=DE>, EXTRAS, Schlüsselbegriffe.
- Europäischer Konvent (2003): Entwurf ‚Vertrag über eine Verfassung für Europa‘ v. 13.6. und 10.7.2003. In: <http://european-convention.eu.int/bienvenue.asp?lang=DE>, DOKUMENTE, Dokumente.
- Europäisches Parlament (1984): Entwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union, Fassung 14. Februar 1984, ABl. EG 1984, Nr. C 77, S. 33–53.
- Friedrich-Naumann-Stiftung (1998a): Wider die Erstarrung in unserem Staat – Für eine Erneuerung des Föderalismus. In: <http://www.fnst.de/libinst/publikationen/positionspapiere/erstarrung>.
- Friedrich-Naumann-Stiftung (1998b): Für eine Neuordnung der Finanzverantwortung von Bund und Ländern, Bonn, Königswinter.
- IFÖ – Institut für Föderalismus (2003): Informationsblatt 3, Innsbruck.
- Österreichische Finanzverwaltung, Amtsblatt 1996, Teil 51/96: Finanzausgleichsgesetz 1997, Wien, 369–449.
- Österreichischer Stabilitätspakt für die Jahre 2001 bis 2004 vom 25.06.01.
- Podiumsdiskussion: ‚Österreich-Konvent – Zukunft der Städte sichern‘, 53. Österreichischer Städtetag, Linz 6/2003, abgedruckt in: Österreichische Gemeindezeitung (ÖGZ) 7, S. 69–76.
- Prodi, R.: Rede vor dem Europäischen Parlament, 15.2.2000.
- Protokoll (der EU, E. Th.) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit. In: <http://europa.eu.int/eur-lex/de/treaties/selected/livre345.html>.
- Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften, BGBl. I Nr. 35/1999. Wien, S. 249–252.
- Verfassungsgerichtshof (Österreich): „Kremser Erkenntnis“, VfSlg 9507/1982 bzw. Erkenntnis 15.12.1988, VfSlg 11.939/1988.
- Vertrag von Paris über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) 1951 („EGKS-Vertrag“).
- Vertrag von Maastricht über die Europäische Union (EU) 1991 („EU- oder Maastricht-Vertrag“).
- Vertrag von Amsterdam zur Änderung und Ergänzung der Verträge, auf denen die EU beruht 1997 („Amsterdam-Vertrag“).
- WamS – Welt am Sonntag v. 17.8.2003: Alle Bundesländer für einen Umbau der Verfassung (G. Lachmann, F. Weckbach-Mara), S. 2.
- Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (2000): Nationale und internationale Perspektiven des Föderalismus, Wirtschaftsforum 2000, ZEWnews 7/2000. In: <http://www.zew.de/de/publikationen/zewnews/0700/art01.htm>.

Föderalismus als Institution der „Marktsicherung“

Überlegungen zur Bedeutung dezentraler Staatsorganisation für regionale Wirtschaftszusammenhänge

Gliederung

1. Einleitung
2. Der Ansatz des market-preserving federalism
Voraussetzungen und Effekte
3. Einwände
4. Bedeutungszunahme der regionalen Ebene im Zuge der Internationalisierung/
Europäisierung der ökonomischen Beziehungen
5. Föderalismus als Institution der „Marktsicherung“.
Oder: Impulse zur Strukturflexibilisierung des deutschen Föderalismus

Literatur

1. Einleitung

Die Beschäftigung mit der Frage nach der Bedeutung einer dezentralen Staatsorganisation für die Sicherung ökonomischer Märkte ist in mehrfacher Hinsicht reizvoll. Sie erweitert den „idealtypischen ‚Tugendkatalog‘“ des Föderalismus (Kilper/Lhotta 1996: 58) um die Dimension des Ökonomischen. Föderalismus wird dabei nicht unter dem finanzwissenschaftlichen Aspekt der Dezentralisierung der staatlichen Ausgaben- und Einnahmenkompetenzen betrachtet. Gefragt wird nach der Bedeutung der Organisation des staatlichen Institutionengefüges für das Funktionieren von marktwirtschaftlichen Systemen.

Bisher hat es in den Politikwissenschaften geheißen: Föderalismus ist – in historischer Perspektive – ein Instrument zur Bildung einer nationalen staatlichen Einheit. Referenzbeispiel dafür ist etwa die deutsche Reichsgründung 1871. Oder: Die föderale Ordnung ist geeignet, um unterschiedliche ethnische Gruppen in einem Staat zu integrieren. Musterfälle dafür sind Kanada, Belgien oder die Schweiz. Oder: Föderalismus mit seiner Aufteilung von Kompetenzen auf verschiedene staatliche Ebenen drängt sich in denjenigen Ländern geradezu auf, die von ihrem Staatsgebiet her derartige Ausmaße haben, dass Zentralinstanzen nicht in der Lage wären, alle Aufgaben und Probleme sachadäquat und rasch zu erledigen. Diese Rechtfertigung hat für den Föderalismus in den USA, in Australien oder Indien eine große Rolle gespielt. Schließlich: Föderalismus ist ein Instrument zur Sicherung und Optimierung der Funktionsfähigkeit eines demokratischen Staates. Stichworte sind hier:

optimale Aufgabenwahrnehmung und Verantwortungsteilung zwischen Gesamtstaat und Gliedstaaten; hohe Rationalität und Effektivität in der staatlichen Aufgabenerfüllung; Subsidiarität; zusätzliche Machtkontrolle durch vertikale Gewaltenteilung; höhere Partizipationschancen des einzelnen Bürgers, der sein Wahlrecht auf mehreren staatlichen Ebenen ausüben kann; Minderheitenschutz. Und jetzt heißt es darüber hinaus: Föderalismus ist eine Institution der „Marktsicherung“. In dieser Rechtfertigung des Föderalismus kann Vertrautes und weniger Vertrautes aufgefunden gemacht werden.

Vertraut, weil nicht nur in den Rechts- und Politikwissenschaften, sondern auch in den Wirtschaftswissenschaften unumstritten, ist die Annahme, dass Marktwirtschaften einer staatlichen Ordnung bedürfen. Diese bringt für die Wirtschaftssubjekte viele jener Verhaltensregeln hervor, die für das Entstehen und Funktionieren der Marktwirtschaft als einer spontanen Gesamtordnung unerlässlich sind. Dazu zählen, um nur einige Beispiele zu nennen, die staatliche Politik zur Wettbewerbsförderung und zur Verhinderung von Marktmacht, die sektorale und regionale Strukturpolitik zur Anpassung der Ökonomie an geänderte Umweltbedingungen oder eine konjunkturelle Stabilitätspolitik. Dazu zählen auch eine Politik zur Korrektur der Einkommens- und Vermögensverteilung sowie Gesetze, die im Rahmen der Arbeits- und Sozialordnung erlassen werden und die der sozialen Sicherung der abhängig Beschäftigten und dem Arbeitsschutz dienen.

Das Grundgesetz begründet deshalb eine ordnungspolitische Mischform aus wirtschaftlicher Freiheit des Einzelnen und wirtschaftspolitischen Gestaltungsmöglichkeiten des Staates im Interesse des Gemeinwohls. Es garantiert nicht nur die Grundfreiheiten, und hier insbesondere das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit, die Koalitionsfreiheit, die freie Wahl von Beruf und Arbeitsplatz und die Garantie des Privateigentums. Das Grundgesetz schreibt auch das Prinzip der Sozialstaatlichkeit sowie die ausdrückliche Betonung der Sozialbindung des Privateigentums fest.

Die Beschäftigung mit Föderalismus als Institution der „Marktsicherung“ erweitert dieses Erklärungsmodell zum Zusammenhang zwischen Staats- und Wirtschaftsordnung. Sie richtet den Fokus auf die Bedeutung der Staatsorganisation, jenseits der verfassungsrechtlichen Garantie der Grundrechte wie auch jenseits des Rechts- und Sozialstaatsgebots. Diese Sichtweise ist weniger vertraut, weil die Bedeutung der Dezentralisierung der Staatsorganisation im allgemeinen im Zusammenhang mit staatlicher Machtbegrenzung durch vertikale Arbeitsteilung und/oder mit Rationalität und Effektivität in der staatlichen Aufgabenerfüllung betrachtet wird, aber nicht im Zusammenhang mit dem Funktionieren von Marktwirtschaften.

Es ist das Verdienst der Neuen Institutionenökonomik, dass sie mit ihrem Ansatz des *market-preserving federalism* auf diese bisher eher vernachlässigte „Tugend“ des Föderalismus explizit aufmerksam macht. Als ein Repräsentant dieses Ansatzes gilt der US-amerikanische Wirtschaftshistoriker Weingast (1993). Seine Kernaussage lässt sich wie folgt zusammenfassen: Die Dezentralisierung der staatlichen Regelungshoheit über die Märkte, die Freizügigkeit von Personen sowie das Fehlen rechtlicher Hindernisse für den freien Waren- und Dienstleistungsverkehr setzen einen Prozess der regulatorischen Konkurrenz zwischen Institutionen der unteren staatlichen Ebene in Gang, der das Funktionieren von Märkten bestmöglich begleitet.

Dem folgenden Beitrag liegt die Position zugrunde, dass die staatliche Förderung der Herausbildung und Entwicklung regionaler Wirtschaftszusammenhänge (Läpple 1998) bzw. einer „vernetzten Produktion“ (Schamp 2000), die als ein neuer Entwicklungstypus industrieller Produktion angesichts der Globalisierung der ökonomischen Beziehungen gelten, neuer, „weicher“ Instrumente bedarf, jenseits hoheitlich-staatlicher Gesetzgebungs- und Umverteilungskompetenzen. Für deren Nutzung bietet eine föderalistische Staatsorganisation besonders günstige Voraussetzungen, weil sie selbst im unitarischen Bundesstaat es den Gliedstaaten ermöglicht, hier eigene und neue Wege zu gehen und Experimente im kleinen Rahmen zu wagen. Gelänge es den Gliedstaaten, dieses Potenzial an Experimentier- und Innovationsfähigkeit zu mobilisieren, käme dies einer schrittweise erfolgenden Strukturflexibilisierung des deutschen Föderalismus gleich – und damit einer Option, die, wie Schmidt (2001) dargelegt hat, als ein realitätstüchtiger Entwicklungspfad zur Reform des deutschen Föderalismus gelten kann, jenseits der Beibehaltung des Status quo, aber auch jenseits des Strukturbruchs, den der Übergang vom unitarischen Bundesstaat zum System des Trennföderalismus bedeuten würde.

Im folgenden wird zunächst der Ansatz des *market-preserving federalism* vorgestellt, wie ihn Weingast (1993) entwickelt hat. Es werden die Konturen des Föderalismus-Modells wie des (wirtschafts-)historischen Kontexts aufgezeigt, die diesem zugrunde liegen (Kapitel 2). Es werden Einwände gegen den Ansatz formuliert. Diese werden einerseits aus der Wechselbeziehung zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung der Staatsorganisation im Prozess der Industrialisierung und der Herausbildung einer freien Marktwirtschaft abgeleitet. Andererseits werden Überlegungen entwickelt, die gegen die Nutzbarmachung des Ansatzes für das System des deutschen, kooperativen Föderalismus sprechen (Kapitel 3). Am Beispiel des Milieu-Ansatzes wird aufgezeigt, welche Bedeutung räumliche Nähe und die Qualität der Kommunikations- und Kooperationsbeziehungen zwischen den Betrieben wie auch zwischen den Betrieben und ihrem regionalen Umfeld für eine „vernetzte Produktion“ haben, die als ein neuer Entwicklungstypus industrieller Produktion in einer globalisierten Ökonomie gilt (Kapitel 4). Abschließend wird der Frage nachgegangen, inwiefern der Ansatz des *market-preserving federalism* für aktuelle Aufgaben einer staatlichen Wirtschaftspolitik, der es um die Entwicklung und Förderung einer „vernetzten Produktion“ geht, genutzt werden kann, und inwiefern darin Elemente einer Strukturflexibilisierung des deutschen Föderalismus liegen könnten (Kapitel 5).

2. Der Ansatz des *market-preserving federalism*. Voraussetzungen und Effekte

Sein Interesse an der Bedeutung föderalistischer Systeme für die wirtschaftliche Entwicklung von Gemeinwesen leitet Weingast (1993) aus der Beobachtung her, dass in historischer Perspektive die reichsten Staaten der Welt eine föderalistische Struktur hatten. Dazu zählt er die Niederlande vom späten 16. bis zur Mitte des 17. Jahrhunderts; England vom späten 17. und frühen 18. Jahrhundert bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts; die Vereinigten Staaten von Amerika vom späten 19. bis zur Mitte und zum Ende des 20. Jahrhunderts.

In Anlehnung an Riker (1964) sieht Weingast föderalistische Systeme durch dreierlei ausgezeichnet: 1. durch zwei staatliche Ebenen, eine gesamtstaatliche und eine gliedstaatliche; 2. durch jeweils eigene Regierungsapparate; 3. durch eigene Kompetenzbereiche jeder Regierungsebene, die zudem durch die Verfassung gesichert sind. Diesen drei Merkmalen

fügt Weingast ein viertes hinzu, *the locus of economic regulatory authority* (Weingast 1993: 291). Dieses vierte Merkmal verlangt, dass diejenige Institution, die die Märkte reguliert, unabhängig von der gesamtstaatlichen Regierung ist, und dass die Regierungen auf der dezentralen Ebene ihre Regulierungshoheit nicht dazu nutzen, Handelsbarrieren gegen Waren und Dienstleistungen zu errichten, die aus den Gebieten anderer Gliedstaaten importiert werden. Er resümiert:

„To have market-preserving economic effects, federalism must also limit the central government's authority to make economic policy; this authority must be placed in the hands of lower political units“ (Weingast 1993: 291).

Für das Funktionieren marktwirtschaftlicher Systeme hat ein so definierter *market-preserving federalism* eine doppelte Wirkung: Er führt zur Vielfalt in der Wirtschaftsgesetzgebung und zum Wettbewerb zwischen den Gliedstaaten, der wiederum aufgrund der Mobilität von Kapital und Arbeit seine Wirksamkeit entfaltet.

Wiederholt verweist Weingast darauf, dass von entscheidender Bedeutung die Garantie ist, mit der diese Kompetenzverteilung zwischen Gesamtstaat und Gliedstaaten dauerhaft gesichert wird (Weingast 1993: 288/293), denn dynamische Märkte brauchen eine sichere politische Verankerung. Das grundlegende politische Dilemma eines jeden ökonomischen Systems sieht Weingast darin, dass ein Staat, der stark genug ist, private ökonomische Märkte zu schützen, auch stark genug ist, durch seine Steuergesetzgebung einen Teil des Vermögens der Bürger für sich zu reklamieren (Weingast 1993: 287/305). Notwendig sind deshalb politische Institutionen, die das Monopolrecht des Staates einschränken, den Reichtum der Staatsangehörigen durch eine Änderung der Eigentumsrechte und -systeme zu beschneiden, zu konfiszieren oder umzuverteilen. In den politischen Institutionen des Staates wird die Gewähr dafür gesehen, dass Politiker und Staatsbeamte ihre ex ante gegebenen Selbstverpflichtungen gegenüber den Wählern und damit auch den Wirtschaftssubjekten glaubwürdig einhalten. Wie Williamson (1990: 3) betont, sind „die Institutionen zur Stützung des Vertrages ex post von Bedeutung“.

Föderalismus – so der Befund von Weingast – löst nun in historisch-vergleichender Perspektive besonders effizient das Problem, dass der Staat seine Selbstverpflichtung zur Respektierung der Märkte auch glaubwürdig einhält.

Die beiden empirisch-historischen Referenzbeispiele, aus denen dieser Befund abgeleitet wird, sind England in der Phase vom Ende des 17. bis Mitte des 19. Jahrhunderts, d.h. in den Jahrzehnten nach der Glorreichen Revolution (1688–1689) und während der Industriellen Revolution, sowie die Vereinigten Staaten von Amerika im ersten Jahrhundert nach deren Gründung (Weingast 1993: 293 ff.).

Die starken Lokalregierungen, die sich in England Ende des 17. Jahrhunderts etablieren konnten¹, waren in ihrer wirtschaftsbezogenen Gesetzgebung von der Zentralregierung

¹ Oeter (1998: 121) verweist in diesem Zusammenhang zutreffend auf den „abweichende(n) Gebrauch des Begriffs ‚Föderalismus‘“. Als heuristischen Begriff in wirtschaftsgeschichtlicher Perspektive hält er ihn allerdings für gerechtfertigt. Weingast selbst charakterisiert das damalige britische Regierungssystem als „a de facto, federal system“ (Weingast 1993: 293).

unabhängig. Darin sieht Weingast eine wichtige Bedingung für die Entfaltung der Industriellen Revolution wie für die Herausbildung einer kapitalistischen Wirtschaftsordnung. Er betont, dass der Prozess der Industrialisierung nicht in den etablierten ökonomischen Zentren Englands seinen Ausgang genommen habe, sondern in den nördlichen Regionen. Dieses Phänomen erklärt er damit, dass hier die Lokalregierungen jegliche regulierende Beschränkung ökonomischer Aktivitäten ignoriert, umgangen oder beseitigt hätten. Die neue, freie Unternehmerschicht als Träger der Industriellen Revolution hätte aufgrund der dezentralen Regelungskompetenzen damit zwischen unterschiedlichen Standort-Optionen wählen können. Der politische Wettbewerb zwischen den Lokalregierungen um die Ansiedlung von Unternehmen, Beschäftigten und Steuereinkommen sei von den Wirtschaftssubjekten durch eine Abstimmung „mit den Füßen“ zugunsten derjenigen Kommunen, die für sie die günstigeren Konditionen geboten hätten, entschieden worden.

Englands *market-preserving federalism* hat somit für Weingast (1993) während der Industriellen Revolution in zweierlei bestanden: in der Tatsache, dass die Zentralregierung auf wirtschaftlichem Gebiet keine Kompetenzen hatte, und im Wettbewerb zwischen den Lokalregierungen um die Ansiedlung von Pionieren des neuen Wirtschaftssystems. Beides fasst er in die Metapher der „*politically-induced avenue of economic innovation*“ (Weingast 1993: 294).

Die Wirkung des US-amerikanischen Föderalismus als *market-preserving federalism* sieht Weingast in der *commerce clause* der Verfassung begründet. Diese Handelsklausel hat es den Gliedstaaten verboten, den zwischenstaatlichen Markt zu regulieren und Handelsbarrieren zu errichten. Sie hat zugleich bewirkt, dass der Zentralstaat in den ersten hundert Jahren der Existenz der USA auf dem inländischen Markt so gut wie nicht interveniert hat. Dies hat dazu geführt, dass sich innerhalb des Wirtschaftssystems eine regionale Spezialisierung² entwickelt hat, die wiederum den nationalen Wohlstand insgesamt gefördert hat.

Weingasts Ansatz des *market-preserving federalism* lässt sich wie folgt zusammenfassen: Staaten mit föderalistischen Strukturen zeichnen sich dadurch aus, dass die Gliedstaaten gegenüber der Zentralregierung über eine relative Autonomie verfügen und dass die staatliche Regulierung auf der zentralstaatlichen Ebene Restriktionen unterworfen ist. Die gliedstaatliche Konkurrenz vermehrt die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt und ist deshalb von entscheidender Bedeutung für die Förderung des Wachstums ökonomischer Märkte.

In der Logik der Neuen Institutionenökonomik ist die Wahl beider Referenzbeispiele plausibel, lässt sich doch in ihnen leicht ein wesentliches Element der neo-klassischen Staatstheorie ausfindig machen, die *exit*-Option der Staatsangehörigen bzw. der Wirtschaftssubjekte (vgl. Hirschman 1970). In der Tat sind in einem Bundesstaat die Kosten für Mobilität niedriger als in einem Zentralstaat, da er Abwanderungswilligen die Option bietet, sich in einem anderen Gliedstaat niederzulassen, ohne zugleich den Staat insgesamt verlassen zu müssen.

² Weingast (1993: 295) spricht von einer tripartistischen Wirtschaft und unterscheidet zwischen einem Süden, der auf Baumwolle und andere Exportartikel spezialisiert war, einem auf Handel spezialisierten Nordosten und einem auf Landwirtschaft spezialisierten Nordwesten.

Deshalb besteht

„insbesondere über das Niveau staatlicher Leistungen und die Höhe der Steuern (...) insoweit typischerweise ein scharfer Wettbewerb, der zwar nicht allein über die absolute Höhe von Leistungen und Steuern ausgetragen wird, aber doch Rücksichtnahme auf die Präferenzen der Bürger bzw. Betroffenen verlangt“ (Oeter 1998: 126).

Angewandt auf den Ansatz des *market-preserving federalism* heißt dies: Eine föderative Staatsorganisation spielt für das Wachstum ökonomischer Märkte deshalb eine zentrale Rolle, weil der politische Wettbewerb zwischen den Institutionen der Gliedstaaten wie auch die Begrenzung zentralstaatlicher Regulation wesentliche Bedingungen dafür sind, dass die Tendenz des Staates zur Maximierung seiner Monopolrente Beschränkungen erfährt. Die Versuchung, die Eigentumsrechte der Wirtschaftssubjekte zu verletzen und die Steuern der Staatsangehörigen zu erhöhen, wird gebremst, weil diese immer die Möglichkeit haben, mit ihrem Eigentum und ihren Aktivitäten in die Hoheitsbereiche anderer staatlicher Gebietskörperschaften auszuwandern, die zur Realisierung ihrer Gewinninteressen andere, bessere Bedingungen bieten.

3. Einwände

So plausibel diese Argumentation innerhalb des Theoriegebäudes der Neuen Institutionenökonomik auch sein mag – sie provoziert doch Widerspruch. Denn die historische Entwicklung legt zum einen genauso die gegenteilige Schlussfolgerung nahe: Erst die zentrale Regulierung und Vereinheitlichung der Rahmenbedingungen für die Entwicklung des freien Waren- und Dienstleistungsverkehrs wie auch die Überwindung der territorialen Kleinstaaterei haben die Voraussetzungen für die Durchsetzung der kapitalistischen Wirtschaftsordnung geschaffen. Dazu zählen in historischer Perspektive nicht nur die Herausbildung des Nationalstaats und die verfassungsrechtliche Gewähr der Grundrechte, der Freizügigkeit und des Privateigentums. Dazu zählen genauso die Vereinheitlichung von Währung, Maßen und Gewichten und/oder der Aufbau einer einheitlichen Verkehrsinfrastruktur und eines einheitlichen Schulwesens – ganz abgesehen davon, dass in der Bewältigung der sozialen Ungleichheit und Not, die der Frühkapitalismus hervorgebracht hat, eine der wesentlichen Triebkräfte für die Herausbildung des modernen Wohlfahrtsstaates liegen. In der Sicherung der Gleichwertigkeit der sozialen Lebensverhältnisse der Staatsbürger in allen Teilräumen des Staatsgebiets durch staatliche Umverteilungspolitik wird eine wesentliche Voraussetzung für die politische Stabilität eines Gemeinwesens gesehen, die wiederum für das ökonomische Wachstum eine wichtige Größe darstellt.

Auch ein Blick in die jüngere Vergangenheit und in die Gegenwart belegt die Notwendigkeit und Wirkung zentraler Regulierung für die Sicherung ökonomischer Märkte. Was sind die Bildung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, die Schaffung des Europäischen Binnenmarktes und die Einführung einer einheitlichen Europäischen Währung anderes als die zentrale Vereinheitlichung eines transnationalen Marktes durch regulierende Maßnahmen überstaatlicher Zentralinstanzen, um damit ökonomisches Wachstum zu ermöglichen?

Zum anderen ergeben sich strukturelle Einwände gegen die Nutzbarmachung des Ansatzes des *market-preserving federalism* speziell für das deutsche System des kooperativen Föderalismus. Die „unitarischen ‚Weichenstellungen‘ des Grundgesetzes“ (Kilper/Lhotta 1996)

haben über unterschiedliche Pfade zur Akkumulation der Gesetzgebungskompetenzen beim Bund geführt. Der Bund hat die – im Parlamentarischen Rat nicht strittige – konkurrierende Gesetzgebung und die ihm zustehende Rahmengesetzgebung von Anfang an systematisch und voll ausgeschöpft. Dies gilt auch für die gesetzgeberische Gestaltung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Die „Bedürfnisklausel“ nach Art. 72 GG, die ursprünglich als Schutz der Bundesländer vor einer ausufernden Kompetenzakkumulation des Bundes gedacht war, hat sich insbesondere mit der Forderung nach Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Gliedstaates hinaus faktisch in ihr Gegenteil verkehrt, denn ein derartiges Bedürfnis ließ und lässt sich quasi beliebig nachweisen. Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ nach Art. 91a GG, das zentrale Instrument staatlicher Politik zum Abbau regionaler Disparitäten, gilt als Institutionalisierung der Politikverflechtung im deutschen Föderalismus schlechthin. Auch der große Steuerverbund aus Einkommen-, Körperschafts- und Umsatzsteuer hat zur Verflechtung der öffentlichen Haushalte von Bund, Ländern und Kommunen geführt (dazu ausführlich: Kilper/Lhotta 1996: 151–207).

Der deutsche Föderalismus ist deshalb von einem Konkurrenzföderalismus, wie er Weingasts Ansatz zugrunde liegt,

„himmelweit (...) entfernt (...): Da über die ‚Menüs‘ aus Steuern und öffentlichen Leistungen im Kern auf zentralstaatlicher Ebene entschieden wird, gibt es keine Verstärkung des ‚voice‘-Mechanismus; da in allen Gliedstaaten annähernd gleiche Niveaus von öffentlichen Gütern und gleiche Abgabenbelastung bestehen, gibt es auch keine sinnvolle interne Ausweichstrategie im Sinne des ‚exit‘. Die Bürger müssen das zentral vorgeformte, landesweit einheitliche ‚Menü‘ von Leistungen und Abgaben erzwungenermaßen hinnehmen, mangels irgendwelcher Alternativen“ (Oeter 1998: 127 f.).

So betrachtet, ist die These von der marktsichernden Funktion staatlicher Dezentralisierung speziell für das System des deutschen Föderalismus nicht überzeugend.

Und doch: Zu behaupten, dass die *exit*-Option für Ansiedlungs- und Investitionsentscheidungen von Betrieben und Unternehmen aktuell überhaupt keine Rolle mehr spiele, hieße, das Kind mit dem Bade auszuschütten. Auch wenn es heutzutage natürlich nicht mehr um die Durchsetzung einer freien Marktwirtschaft an sich geht, sondern um die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit bzw. der Lebensfähigkeit der wirtschaftlichen Akteure im Markt, ist die Konkurrenz territorialer Gebietskörperschaften, seien es Kommunen oder Gliedstaaten, bei der Ansiedlung von Unternehmen nach wie vor eine bekannte Erscheinung. Mit komparativ niedrigeren Gewerbesteuersätzen, billigeren Grundstückspreisen und höheren Investitionszulagen versuchen Städte und Gemeinden, Investoren zur Niederlassung in ihrem Hoheitsbereich zu bewegen.

So ist es ein offenes Geheimnis, dass die Investitionsentscheidungen der ehemaligen Daimler-Benz AG für Tuscaloosa in Alabama und der BMW AG für Spartanburg in South Carolina deswegen gefallen sind, weil beide US-Bundesstaaten mit hohen finanziellen Anreizen und Subventionen massiv um die Ansiedlung des Automobilkonzerns geworben haben. Dass sie zudem eine Arbeiterschaft ins Feld führen konnten, die – anders als die Automobilarbeiter in den traditionsreichen Industrieregionen im Norden der USA – so gut wie nicht gewerkschaftlich organisiert war, war sozusagen nur die politische Mitgift (vgl. dazu: Martin 1999).

Auch mancher Kommune im Ruhrgebiet ist es auf dem Höhepunkt der Strukturkrise in dieser altindustrialisierten Region gelungen, mit einem entsprechend aggressiven oder pfiffigen Standort-Marketing – die Bewertung muss ambivalent ausfallen – Firmen, die seit Jahrzehnten in einer Großstadt im Bergischen Land ansässig waren, zu motivieren, den Betrieb zwanzig Kilometer weiter nördlich, ins Ruhrgebiet zu verlagern, weil diese hier am Geldsegen einer europäischen Regionalförderung für Regionen im Strukturwandel partizipieren konnten.

Die Interpretation dieser Vorgänge fällt sicherlich uneinheitlich aus. Ein Vertreter der Neuen Institutionenökonomik würde sagen: Es ist gut für die Betriebe und Konzerne, dass die Kommunen und Bundesstaaten/Bundesländer über ihr Angebot an öffentlichen Politiken um Einwohner und ökonomische Aktivitäten konkurrieren. Dafür wurde treffenderweise die Metapher des *policy-menu* (so Marlow 1992) geprägt, der „Speisekarte“ öffentlicher Politik, aus der sich Staatsangehörige und Wirtschaftssubjekte nur zu bedienen brauchten.

Aus regionalpolitischer Perspektive macht die gegenseitige Abwerbung von Betrieben, zumal in überschaubaren Raumdistanzen, keinen volkswirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Sinn. Die Kommunen unterbieten sich gegenseitig in einem ruinösen Wettbewerb. Die Zunahme von Arbeitsplätzen in A führt zum Verlust von Arbeitsplätzen zwanzig Kilometer weiter südlich, in B.

Also doch die Frage: Warum eigentlich Föderalismus?

4. Bedeutungszunahme der regionalen Ebene im Zuge der Internationalisierung/ Europäisierung der ökonomischen Beziehungen

Wir wollen uns im Folgenden der Frage nach der Bedeutung einer dezentralen Staatsorganisation für das Funktionieren von Märkten von einer anderen Seite her nähern. Den Ausgangspunkt der Überlegungen soll die Beobachtung bilden, dass im Zusammenhang mit der Internationalisierung/Europäisierung der ökonomischen Beziehungen in regionalökonomischen und innovationstheoretischen Ansätzen die Position vertreten wird, dass regionale Wirtschaftszusammenhänge eine Neubewertung erfahren. Begründet wird diese Position mit der Notwendigkeit der Einbettung weltweit agierender Akteure in regionale Verflechtungsstrukturen und Kooperationsbeziehungen:

„Durch die turbulenten Marktverhältnisse und instabilen Währungssysteme einer globalisierten Ökonomie sowie den Trend zu immer komplexeren Produkten und kürzeren Innovationszyklen wird die Möglichkeit der Einbindung von Produktions- und Dienstleistungsfunktionen in regionale Verflechtungszusammenhänge und Kooperationsformen zu einer wichtigen Voraussetzung für die Innovations- und Anpassungsfähigkeit von Unternehmen. In diesem Sinne kommt der regionalen Einbettung von Akteuren in das ökonomische, kulturelle, soziale und institutionelle Wirkungsgefüge einer Region – kurz dem *regionalen Milieu* – eine zentrale Bedeutung zu. (...) Die Stadt oder Region ist nicht nur Standort, sondern bildet ein Kooperations- und Innovationsmilieu für die dort ansässigen oder anzusiedelnden Betriebe sowie ein Kommunikations-, Lern- und Handlungssystem für die verschiedenen städtischen Akteure“ (Läpple 1998: 70).

In der räumlichen Nähe von Produzenten und Abnehmern zu strategisch wichtigen Zulieferbetrieben und Forschungseinrichtungen, im regionalen Angebot an qualifizierten Arbeitskräften, in den Kontakten der Betriebe zu Politik und Verwaltungen, in der Kultur und Qualität der zwischen- und überbetrieblichen Kommunikations- und Kooperationsbeziehungen werden kritische Faktoren für die Sicherung der Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit von Betrieben und Unternehmen gesehen. Im wirtschaftspolitischen Diskurs über die Globalisierung der Ökonomie und regionale Netzwerke (zusammenfassend: Benz u.a. 1999: 27 ff.) haben eine Reihe von empirischen Analysen und theoretischen Ansätzen über Wirtschaftsregionen, die ihre Entwicklung in einer zunehmend globalisierten Wirtschaft gestalten und organisieren müssen, ihren Niederschlag gefunden. Sie werden unter Begriffen wie *industrial district* (Godman; Bamford; Sayner 1989; Pyke; Becattini; Sengenberger 1990), *Cluster* (Porter 1991; Läßle u.a. 1994; Läßle 1998; Rehfeld 1999) oder *Milieu* diskutiert (Camagni 1991; Fromhold-Eisebith 1995; Maillat 1998).

Hat Alfred Weber zu Beginn des 20. Jahrhunderts mit seiner Industriellen Standortlehre die Herausbildung „jene(r) merkwürdigen geographischen Wirtschaftskraft- und Bevölkerungskolosse“ zu erklären versucht, die der Industriekapitalismus in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts „in den Industriebezirken und im Großstadtaufbau der modernen Wirtschaft“ (Weber 1923/1998: 289) geschaffen hat, so richten Wirtschaftsgeographen und RegionalökonomInnen heute ihre Aufmerksamkeit auf jene Regionen, die im Zusammenhang mit dem Niedergang dieser altindustrialisierten „Wirtschaftskraft- und Bevölkerungskolosse“ ihren Aufstieg erlebt haben.

Maillat (1998) nennt diesen Prozess die „Umkehrung der räumlichen Hierarchien“. Regionen, die aufgrund ihrer Prosperität und Wirtschaftskraft über Jahrzehnte hinweg in einer Volkswirtschaft führend gewesen waren, werden von Strukturkrisen erfasst, geraten in die Stagnation und verlieren an Attraktion für unternehmerische Initiativen. Andere Regionen, die bisher eher im Schatten der ökonomischen Entwicklung gestanden haben, übernehmen die Führung. Der Unterschied zwischen beiden Regionstypen wird darin gesehen, dass sich das bisher dominante System der Massenproduktion und des Massenkonsums in ein System der flexiblen Produktionsspezialisierung gewandelt hat. Ein veränderter, weil individuelle und anspruchsvollere Bedürfnisse artikulierender Käufermarkt wird als neuer Bezugspunkt industrieller Produktion ausgemacht. Für das industrielle Produktionssystem ergaben sich daraus neue Anforderungen. Schnellere Innovation, höhere Flexibilität und Effizienz in Produktion und Organisation sind gefragt. Es entsteht eine „vernetzte Produktion“ (Schamp 2000) mit neuen betrieblichen Organisationsformen, die auf der Logik der horizontalen Funktionskoordination beruhen, und zwar zwischen den Organisationseinheiten eines Betriebes wie auch zwischen Betrieben, die entlang der Wertschöpfungskette miteinander in (Aus-)Tauschbeziehungen stehen.³

³ Besonders intensiv ist dieser Transformationsprozess der industriellen Produktion für die Automobil- und Automobilzulieferindustrie untersucht worden. Zu den Erfahrungen, die sich dabei aus Gestaltungsprojekten zur Optimierung der Kommunikations- und Kooperationsbeziehungen zwischen regional ansässigen Automobilzulieferern wie auch zwischen einem Automobilhersteller und -zulieferern ergeben haben, vgl. Kilper (1996); Kilper (1999); Kilper; Schmidt-Dilcher (1999); Kilper; Schmidt-Dilcher (2000).

Für unser Thema sind die Ansätze über „vernetzte Produktion“ deshalb interessant, weil sie regionalen Wirtschaftszusammenhängen, d.h. der räumlichen Konzentration ökonomischer Aktivitäten, eine neue Bedeutung beimessen. Maillat (1998) hat dafür den Begriff des „lokalisierten Produktionssystems“ geprägt. Darunter versteht er

„eine Gesamtheit interdependenter, technisch und wirtschaftlich organisierter und gebietsmäßig zusammengeballter Aktivitäten. Wenn die Akteure eines lokalisierten Produktionssystems mit einer gemeinsamen technisch-wirtschaftlichen Realität konfrontiert sind, entwickeln sie gemeinschaftlich (wissenschaftliche, technische, industrielle, kommerzielle) Informationen über die externen Zwänge, die zu lösenden Probleme und die möglichen Lösungsmodalitäten und tauschen diese aus. Ein lokalisiertes Produktionssystem ist somit auch durch das Bestehen spezifischer Ressourcen, Kompetenzen und Externalitäten gekennzeichnet, welche sich durch die kollektive Tätigkeit der verschiedenen lokalen Akteure entwickeln und die gemeinschaftlich eingesetzt werden, um zu produzieren. Ferner ist das lokalisierte Produktionssystem Teil eines Geflechts von Beziehungen zur Außenwelt. In der Tat bildet das lokalisierte Produktionssystem kein geschlossenes Universum, sondern befindet sich in ständiger Interaktion mit seinem Technologie- und Marktumfeld. Schließlich ist wesentlich hervorzuheben, dass ein lokalisiertes Produktionssystem von einer territorialen Logik (dem Milieu) organisiert wird, die es zu einer zwischen dem Markt und der Hierarchie liegenden Organisation macht und die, im Gegensatz zur funktionalen Logik, die räumliche Nähe der Akteure braucht, um zu funktionieren“ (Maillat 1998: 7).

Als entscheidend für das Verständnis der Funktionsweise derartiger regionaler Wirtschaftszusammenhänge gilt zweierlei: die Kohärenz nach innen, mit der sie einer „territorialen Logik“ folgen, sowie die Öffnung nach außen, mit der sie sich dem Wettbewerb eines potentiell unbeschränkten Marktes stellen und ihre Produkte, Dienstleistungen und Verfahren ständig weiterentwickeln. Betont wird, dass die interne Kohärenz nur in der Beziehung nach außen ihre Bedeutung bekommt, da die Entwicklungsfähigkeit und -dynamik eines lokalisierten Produktionssystems in direktem Zusammenhang mit dessen Fähigkeit gesehen wird, sich zu verändern und Neuerungen einzuführen.

Beides wiederum, interne Kohärenz in Verbindung mit dynamischen Außenbeziehungen, ist in hohem Maße von der Qualität des regionalen oder lokalen „Milieus“ abhängig. Darauf machen vor allem Vertreter der *Groupe de recherche Européenne aux milieux innovatives* (GREMI) aufmerksam. Für sie ist das Milieu sowohl Organisations- als auch Innovationsmedium im lokalisierten Produktionssystem. Als Organisationsmedium ist es

„ein kognitives Ganzes, von dem das Funktionieren dieses Systems abhängt. Es ist die Organisation, durch die sich die Selbständigkeit des Handelns und der Initiative der lokalisierten Produktionssysteme ausdrückt. Es ist gewissermaßen der kollektive ‚Fähigkeitsvorrat‘, der die Wahrnehmungs- und Handlungsfähigkeit der Akteure steuert“ (Maillat 1998: 8).

Als Innovationsmedium ermöglicht es, dass die Wirtschaftssubjekte im Rahmen eines lokalisierten Produktionssystems „territoriale Spezifitäten“ in dem Sinne entwickeln, dass sie ihren einzigartigen „Fähigkeitsvorrat“, der sich aus ihrer regionalen Einbettung ergibt, nutzen, um am Markt Produkte und Dienstleistungen anzubieten, die einen unverwechselba-

ren Charakter haben. Das innovative Milieu schafft damit spezifische Ressourcen, die anderswo nicht beliebig vorhanden oder reproduzierbar sind.

Drei Elemente werden für ein innovatives Milieu als konstitutiv betrachtet: Interaktionslogik und kollektive Lerndynamik, die zusammen zur Herausbildung von Innovationsnetzen führen.

Die Interaktionslogik wird einerseits durch die Fähigkeit der Akteure bestimmt, sich nach außen zu öffnen, von dort neue Informationen aufzunehmen und spezifische Ressourcen für sich zu entdecken. Andererseits ist sie geprägt von der Bereitschaft der Akteure, auf der Basis des Beziehungskapitals, das sie im Laufe der Zeit untereinander herausgebildet haben, miteinander zu kommunizieren und zu kooperieren. Auf dieser Basis entwickelt sich eine kollektive Lerndynamik, die die Akteure befähigt, neues Know-how und neue Technologien zu entwickeln und damit das Milieu selbst immer wieder zu verändern. Ein innovatives Milieu ist „eine Stätte ständiger Anpassungs-, Umwandlungs- und Evolutionsprozesse“ (Maillat 1998: 9), das im ökonomischen Entwicklungsprozess „seine Antriebsrolle“ spielt.

Innovationsnetze schließlich werden als ein koordiniertes Ganzes verschiedenartiger, aber professioneller Akteure definiert, die gemeinsam an der Entwicklung, Herstellung und Verbreitung von Produkten, Dienstleistungen und Verfahren beteiligt sind. Diese Innovationsnetze zeichnen sich dadurch aus, dass mit ihnen kein klar definiertes Ziel verfolgt wird. Für die Netzwerk-Mitglieder verkörpern sie die Kapazität, die Unsicherheiten und damit Risiken und Kosten reduzieren, die prinzipiell mit Innovationen verbunden sind.⁴

Die Vertreter des Milieu-Ansatzes machen immer wieder darauf aufmerksam, dass ein „Milieu“ auch innovationshemmend sein und zu Stagnation führen kann, wenn es sich nach außen abschottet und/oder die Akteure ihr Verhalten auf die Wahrung von Sonderinteressen und kurzfristiges Gewinnstreben hin ausrichten. Das heißt mit anderen Worten: Regionale Wirtschaftszusammenhänge bzw. lokalisierte Produktionssysteme sind nicht per se Garant für eine kontinuierliche ökonomische Entwicklungsdynamik und damit Prosperität. Sie sind vom Strukturwandel genauso betroffen wie andere Produktionssysteme auch. Auch sie sind – um den Preis des Niedergangs – gezwungen, ihre technologische und Produktionsorganisation immer wieder zu verändern. Was im Rahmen des Milieu-Konzepts interessiert, sind die Faktoren einer erfolgreichen Umstellung von dem einen auf den anderen Organisationszustand.

⁴ Insbesondere Camagni (1991) hat sich mit der Funktion des „Milieus“ zur Reduktion von Unsicherheit im betrieblichen Innovationsprozess beschäftigt. Vgl. dazu Kilper; Latniak (1996: 229 ff.)

5. Föderalismus als Institution der „Marktsicherung“ oder: Impulse zur Strukturflexibilisierung des deutschen Föderalismus

Welcher Zusammenhang besteht nun zwischen dem wirtschaftspolitischen Diskurs über die Globalisierung der Ökonomie und regionalen Netzwerken und der Frage nach der Bedeutung einer dezentralen Staatsorganisation für „vernetzte Produktion“? Dieser Frage soll im Folgenden mit Hilfe von zwei weiteren Fragen nachgegangen werden: 1. Welche Funktion kann der Staat bei der Optimierung regionaler Wirtschaftszusammenhänge spielen? 2. Wie kann er diese Funktion optimal wahrnehmen?

Die komplexe Selbstorganisation der Wirtschaftssubjekte im freien Markt gilt als Prototyp einer „spontanen Ordnung“ (v. Hayek 1971). Sie entsteht im Wettbewerbssystem durch deren freiwillige Kooperation. Genauso wenig wie Milieus sind „spontane Ordnungen“ „von oben“, d.h. durch hierarchische Anordnung, noch „von außen“, d.h. durch den Staat, zu planen und zu steuern. Wie Hayek herausgearbeitet hat, liegt die Pointe der „spontanen Ordnung“ im Problem der effizienten Nutzung von Information. „Die Wirklichkeit“ wird vom Wirtschaftssubjekt immer nur auszugsweise erfasst. Aus ökonomischer Sicht kommt deshalb den Verfahren der Informationsbeschaffung, der Kommunikation und Entscheidungsfindung für das erfolgreiche Operieren der Wirtschaftssubjekte im Markt eine zentrale Bedeutung zu.

Bringt man diese Kategorien in Zusammenhang mit der aktuellen staats- und politikwissenschaftlichen Diskussion über den Form- und Funktionswandel des Staates, ergeben sich unversehens neue und interessante Sichtweisen. Bereits 1979 hat Ritter in seinem Aufsatz „Der kooperative Staat. Bemerkungen zum Verhältnis von Staat und Wirtschaft“ den Funktionswandel staatlicher Politik bildhaft so umschrieben, dass der Staat vom hoheitlich-hoheitsvollen Podest des einseitig Anweisenden herabtreten, sich auf die Ebene des Austausches von Informationen und Leistungen begeben und zu abgestimmtem Handeln mit den Wirtschaftssubjekten kommen müsse. An die Stelle des hoheitlich-interventionistischen Staates trete immer mehr ein Staat, der die *enabling function* über Infrastrukturmaßnahmen und Dienstleistungen, d.h. Beratungs-, Marktöffnungs- und Netzwerkfunktionen, ausfülle. Staatliche Akteure wirkten als gleichberechtigte Partner in einem sozialen Beziehungsgeflecht, das von gegenseitigem Vertrauen und informellen, symmetrischen Beziehungen getragen werde.

Im verwaltungs- und politikwissenschaftlichen Diskurs über den „Kooperativen Staat“ (Ritter 1979/1990; Hesse 1987; Benz 1994; Benz 1997) wie auch in der Debatte über neue Steuerungsformen (Mayntz 1987; Mayntz 1997) ist dieser staatliche Form- und Funktionswandel ausführlich analysiert worden. In „Regionalisierung“ wird eine „neue Form von Politik“ (Benz u.a. 1999) gesehen, die sich von traditionellen Formen der Staatstätigkeit wie von Dezentralisierung in struktureller, prozessualer und inhaltlicher Hinsicht unterscheidet. Als *regional governance* (Benz 2001) macht das Konzept derzeit Karriere, ohne dass ihm inhaltlich etwas substantiell Neues hinzugefügt worden wäre.

Bei der Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung liegt die Funktion des Staates nicht mehr ausschließlich in der Steuergesetzgebung und in der gesetzgeberischen Gestaltung der ökonomischen Rahmenbedingungen. Die „harten“ Steuerungsinstrumente Recht und Geld, die für Weingasts Ansatz des *market-preserving federalism* elementar sind, werden ergänzt durch neue, „weiche“ Instrumente. Die Aufgaben staatlicher Wirtschaftspolitik be-

stehen nunmehr auch darin, die ökonomischen Potentiale einer Region, die sich aus Spezialisierung, funktionaler Differenzierung und Vernetzung ergeben, auszubauen, bestehende Schwächen zu erkennen und gemeinsam mit den Wirtschaftssubjekten zu beseitigen. Da regionale Wirtschaftszusammenhänge sich in einem spezifischen Milieu entwickeln, ihre eigenen räumlichen Ausdehnungen haben und ein spezifisches Gefüge aus Konkurrenz und Kooperation zwischen den Wirtschaftssubjekten aufweisen, erfordert deren Förderung auch jeweils ganz spezifische Konzepte und Strategien der Wirtschaftspolitik.

An Bedeutung gewinnt eine „dezentrale wettbewerbsorientierte Regionalpolitik“ (Postlep u.a. 2000). Wirtschaftspolitische Handlungsstrategien, die Porter (1991) mit der Metapher des „Diamanten-Schleifens“ bezeichnet hat, werden immer wichtiger. Hierzu gehören vor allem: die kontinuierliche Organisation von dauerhaften Gesprächs- und Informationsforen auf der regionalen Ebene, die vielseitige Kontakte ermöglichen; das Bewusstmachen der vorhandenen Stärken einer Wirtschaftsregion, und zwar auch dann, wenn diese nicht im Zentrum der öffentlichen Diskussion und Aufmerksamkeit stehen; der Ausbau einer Infrastruktur, die auf die regionsspezifischen Kompetenzen und Potentiale zugeschnitten ist; die Nutzung und Präsentation der lokal und regional vorhandenen Kompetenzen in Form von Modellprojekten, die als Nachfrageprojekte fungieren können.

Beim „Diamanten-Schleifen“ geht es also darum, um in der Metapher zu bleiben, sich der unterschiedlichen Facetten, die vorhanden sind und geschliffen werden müssen, bewusst zu sein. Während es in dem einen Fall darum gehen mag, die vorhandene Infrastruktur auszubauen und fehlende Bereiche zu ergänzen, kann es in dem anderen darum gehen, Kontakte und Kooperationen zwischen den regional ansässigen Spezialisten anzubahnen, um die potentiellen Synergieeffekte auch nutzbar zu machen. Während sich die wirtschaftspolitischen Initiativen einmal auf den engeren Raum beschränken können, müssen sie ein andermal in einem größeren räumlichen Zuschnitt operieren.

Eine regionale Wirtschaftspolitik hat gegenüber den Wirtschaftssubjekten zunehmend die Funktion der Information und der Moderation des Informationsaustausches wahrzunehmen, um diesen die Möglichkeit zu eröffnen, mehr Wissen zu nutzen, als jeder einzelne von ihnen für sich jemals gewinnen könnte. Die Repräsentanten staatlicher Wirtschaftspolitik „intervenieren“, indem sie ihre wirtschaftspolitische Kompetenz unter Beweis stellen und damit bei den Wirtschaftssubjekten Akzeptanz für ihre Argumente und Strategien finden müssen. Auch wenn jede „vernetzte Produktion“ im Sinne „spontaner Ordnungen“ ein dezentrales Geflecht von Akteuren, Organisationen und Institutionen ist, muss deren Zusammenspiel moderiert und immer wieder mit neuen Impulsen stabilisiert und weiterentwickelt werden. Oeter (1998: 125), der einerseits zu dem Ergebnis kommt, dass die „wettbewerbssichernde“ Funktion des Föderalismus im deutschen unitarischen Bundesstaat angesichts der Zentralisierung der Gesetzgebungskompetenzen „degenerieren“ müsse bzw. „kaum mehr auszumachen“ sei, stellt andererseits fest, dass „selbst den deutschen Bundesländern (...) in diesem Bereich noch ein weitgefächertes Instrumentarium zur Verfügung (steht).“

Die Frage nach dem „Warum eigentlich Föderalismus?“ kann deshalb folgendermaßen beantwortet werden:

Staatliche Dezentralisierung bzw. föderalistische Strukturen fördern in den Bereichen der Wirtschaftspolitik, die sich durch derartige „weiche“ Formen der Steuerung auszeichnen, die

Rationalität und Effektivität staatlicher Aktivitäten, da sie sachgerechte, weil an den Bedürfnissen „vor Ort“ orientierte Initiativen und Entscheidungen hervorbringt. Die Repräsentanten von Landesregierungen und Kommunen verfügen über bessere Informationen über die in ihrem Bereich ansässigen Betriebe und haben bessere Kontakte zu den Betrieben und überbetrieblichen Einrichtungen im regionalen Netzwerk als die Repräsentanten des Gesamtstaats. Auch für die Wirtschaftspolitik gilt, dass Föderalismus den kreativen Wettbewerb um verschiedene Politikinhalt fördert. Die Vielfältigkeit in einem föderativen System wirkt einer innovationshemmenden Uniformität entgegen. Eine dezentrale Staatsorganisation fördert das „Experiment“ im kleinen Rahmen und auf der unteren Ebene. Trotz der Konzentration vieler rechtlicher und finanzieller Steuerungsinstrumente beim Gesamtstaat kann Föderalismus hier in gewisser Weise einen wirtschaftlichen Polyzentrismus begünstigen.

In einem Kontext, der als „Gleichzeitigkeit von Globalisierung und Regionalisierung“ (Läpple 1998) verstanden wird, bekommt die Frage nach der Bedeutung der Staatsorganisation für die wirtschaftliche Entwicklung ihren aktuellen Stellenwert. Wenn die Position stimmt, dass in einer zunehmend internationalisierten Ökonomie eine räumlich integrierte und „vernetzte Produktion“ für die Sicherung von Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe und Unternehmen an Bedeutung gewinnt, liegt die Schlussfolgerung nahe, dass dies genauso für die dezentralen Institutionen staatlicher Wirtschaftspolitik, die bei den Gliedstaaten, den Kommunen und auf der überkommunalen Ebene angesiedelt sind, gilt.

Der Befund, dass „der deutsche Bundesstaat bei der Experimentier- und Neuerungskraft (schwächt)“ (Schmidt 2001: 477), könnte damit für die Zukunft relativiert werden. Gleichzeitig könnte damit der Reformpfad der schrittweise erfolgenden Strukturflexibilisierung⁵ eingeschlagen werden. Der kreative Umgang mit dem Reichtum „weicher“ Steuerungsinstrumente hat den Charakter systemimmanenter Korrekturen. Er stellt keine systemverändernde Alternative dar und bedeutet keine Abkehr vom unitarischen Sozialstaat.⁶ Insofern wird hier der Schlüssel zur Definition eines neuen Verständnisses von Konkurrenzföderalismus gesehen, der im unitarischen Bundesstaat ja eigentlich totgesagt war.

⁵ Mit diesem Begriff bezeichnet Schmidt (2001) eine Reformoption des deutschen Föderalismus, die innerhalb der vorgegebenen Strukturen den schmalen „Grat zwischen Autonomieschonung und bundesweiter Gemeinschaftsverträglichkeit“ (Schmidt 2001: 486) gehen möchte. In dieser Option sieht Schmidt drei Vorteile: Ein Teil der Reformprobleme könnte damit abgearbeitet werden. Der bisherige Leistungsstandard des deutschen Föderalismus einschließlich seiner integrationsfördernden Wirkung und seiner Machtaufteilungseffekte könnte bewahrt werden. Sie wäre politisch machbar und grundsätzlich durchsetzbar.

⁶ Nichtsdestotrotz hat auch diese Option ihre politischen Kosten. Jede Netzwerk-Politik und jede Steuerung mit Hilfe „weicher“ Instrumente ist informelle Politik, die die Parlamente und damit die Wähler in ihrer Legitimations- und Kontrollfunktion (weiter) schwächt.

Literatur

- Benz, A. (1994): Kooperative Verwaltung: Funktionen, Voraussetzungen und Folgen. Baden-Baden.
- Benz, A. (1997): Kooperativer Staat? Gesellschaftliche Einflussnahme auf staatliche Steuerung. In: Klein, A.; Schmalz-Bruns, R. (Hrsg.): Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland – Möglichkeiten und Grenzen. Baden-Baden, S. 88–113.
- Benz, A. (2001): Vom Stadt-Umland-Verband zu „regional governance“ in Stadregionen. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 40, H. 2, S. 55–70.
- Benz, A.; Fürst, D.; Kilper, H.; Rehfeld, D. (1999): Regionalisierung. Theorie – Praxis – Perspektiven. Opladen.
- Camagni, R. (1991): Local „milieu“, uncertainty and innovation networks: towards a new dynamic theory of economic space. In: ders. (ed.): Innovation networks: spatial perspectives. London/New York, S. 121–144.
- Fromhold-Eisebith, E. (1995): Das „kreative Milieu“ als Motor regionalwirtschaftlicher Entwicklung. Forschungstrends und Erfassungsmöglichkeiten. In: Geographische Zeitschrift, 83. Jg., H. 1, S. 30–47.
- Goodman, E.; Bamford, J. with Peter S. (eds.) (1989): Small firms and industrial districts in Italy. London/New York.
- Hayek, F. A. von (1971): Die Verfassung der Freiheit, Tübingen.
- Hesse, J. J. (1987): Aufgaben einer Staatslehre heute. In: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd. 1, Baden-Baden, S. 55–87.
- Hirschman, A. O. (1970): Abwanderung und Widerspruch. Reaktionen bei Leistungsabfall auf Unternehmungen, Organisationen und Staaten. Tübingen.
- Kilper, H. (1996): Regionales Innovationsnetzwerk – neue Anforderungen an die Wirtschaftsförderung: das Beispiel der Automobilzulieferindustrie im Bergischen Land. In: Brödner, P.; Pekruhl, U.; Rehfeld, D. (Hrsg.): Arbeitsteilung ohne Ende? Von den Schwierigkeiten inner- und zwischenbetrieblicher Zusammenarbeit. München und Hampf, S. 217–240.
- Kilper, H. (1999): Zwischenbetriebliche Kommunikation und Kooperation in der Automobilindustrie: Probleme und Eckpunkte einer regionalen Industriepolitik. In: Kilper, H.; Pries, L. (Hrsg.): Die Globalisierungsspirale in der deutschen Automobilindustrie: Hersteller-Zulieferer-Beziehungen als Herausforderung für Wirtschaft und Politik. München und Mering, S. 223–246.
- Kilper, H.; Lhotta, R. (1996): Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung. Opladen.
- Kilper, H.; Latniak, E. (1996): Einflussfaktoren betrieblicher Innovationsprozesse – Zur Rolle des regionalen Umfeldes. In: Brödner, P.; Pekruhl, U.; Rehfeld, D. (Hrsg.): Arbeitsteilung ohne Ende? Von den Schwierigkeiten inner- und überbetrieblicher Zusammenarbeit. München und Mering, S. 217–240.
- Kilper, H.; Schmidt-Dilcher, J. (1999): Auf dem Weg zum Ko-Produzenten: über den Wandel der Produktions- und Lieferbeziehungen in der Automobilbranche. In: Institut Arbeit und Technik, Jahrbuch 1998/99, Gelsenkirchen, S. 156–169.
- Kilper, H.; Schmidt-Dilcher, J. (2000): Vom Recht des Stärkeren zur Partnerschaft? Über den schwierigen Weg zu neuen Hersteller-Zulieferer-Beziehungen in der Automobilindustrie am Beispiel eines Karosserie- und Montagewerks. Gelsenkirchen, Graue Reihe des Instituts Arbeit und Technik, Bd. 2000-02.
- Läpple, D.; Deecke, H.; Krüger, Th. (1994): Strukturentwicklung und Zukunftsperspektiven der Hamburger Wirtschaft unter räumlichen Gesichtspunkten. Clusterstruktur und Szenarien. Gutachten für die Stadtentwicklungsbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg, Hamburg.
- Läpple, D. (1998): Globalisierung – Regionalisierung: Widerspruch oder Komplementarität. In: Kujath, H. J. (Hrsg.): Strategien der regionalen Stabilisierung. Wirtschaftliche und politische Antworten auf die Internationalisierung des Raumes Berlin. S. 61–81.
- Maillat, D. (1998): Vom „Industrial District“ zum innovativen Milieu: ein Beitrag zur Analyse der lokalisierten Produktionssysteme. In: Geographische Zeitschrift, 86. Jg., H. 1, S. 1–15.

- Marlow, M.T. (1992): Intergovernmental Competition. Voice and Exit Options and the Design of Fiscal Structure. In: *Constitutional Political Economy* 3, S. 73 ff.
- Martin, S. B. (1999): Transplants oder "Lernorte": Beschaffungsformen und Zuliefererbeziehungen in den neuen deutschen Automobilnetzwerken im Süden der USA. In: Kilper, H.; Pries, L. (Hrsg.): *Die Globalisierungsspirale in der deutschen Automobilindustrie*. München und Mering, S. 57–89.
- Mayntz, R. (1987): Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme – Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma. In: *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Bd. 1, Baden-Baden, S. 89–110.
- Mayntz, R. (1997): *Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen*. Frankfurt a.M./New York.
- Oeter, St. (1998): Erprobung der Konstitutionellen Politischen Ökonomie an Einzelfragen – Föderalismus. In: Engel, Ch.; Morlok, M. (Hrsg.): *Öffentliches Recht als ein Gegenstand ökonomischer Forschung*. Tübingen, S. 119–155.
- Porter, M. E. (1991): *Nationale Wettbewerbsvorteile. Erfolgreich konkurrieren auf dem Weltmarkt*. München.
- Postlep, R.-D.; Blume, L.; Fromm, O. (2000): Regionalpolitik im föderativen Staatsaufbau. In: *Handwörterbuch der Wirtschaftsförderung*, Lfg. 47 vom September 2000, S.1–43.
- Pyke, F.; Becattini, G.; Sengenberger, W. (eds.) (1990): *Industrial districts and inter-firm co-operation in Italy*. Geneva.
- Rehfeld, D. (1999): *Produktionscluster. Konzeptionen, Analysen und Strategien für eine Neuorientierung der regionalen Strukturpolitik*. München und Mering.
- Riker, W. H. (1964): *Federalism. Origin – Operation – Significance*. Boston/Toronto.
- Ritter, E. H. (1979): Der kooperative Staat. Bemerkungen zum Verhältnis von Staat und Wirtschaft. In: *Archiv des öffentlichen Rechts* 104, S. 389–413.
- Ritter, E. H. (1990): Das Recht als Steuerungsmedium im kooperativen Staat. In: *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, H. 1/1990, 1. Jg., S.50–88.
- Schamp, E. (2000): *Vernetzte Produktion. Industriegeographie aus institutioneller Perspektive*. Darmstadt.
- Schmidt, M. G. (2001): Thesen zur Reform des Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland. In: *Politische Vierteljahresschrift*, 42. Jg., H. 3, S. 474–491.
- Weber, Al. (1923/1998): Industrielle Standortslehre (Allgemeine und kapitalistische Theorie des Standorts). In: ders., *Schriften zur industriellen Standortlehre*, hrsg. von Hans G. Nutzinger, Marburg, S. 287–328.
- Weingast, B. R. (1993): Constitutions as Governance Structures: The Political Foundations of Secure Markets. In: *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, vol. 149, no. 1, S. 286–311.
- Williamson, O. E. (1990): *Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus. Unternehmen, Märkte, Kooperationen*. Tübingen.

Räumliche Aspekte der Nachhaltigkeit und die Rolle der Regionen in den nationalen Nachhaltigkeitsstrategien der föderativen Systeme Deutschlands, Österreichs und der Schweiz

Gliederung

1. Einleitung
2. Föderative Systeme und ihre Koordination
 - 2.1 Normative Grundüberlegungen zur föderalen Aufgabenverteilung
 - 2.2 Definitionen, Begründungen, Formen des Föderalismus
 - 2.3 Koordination in vertikaler und horizontaler Hinsicht
3. Räumliche Aspekte der Nachhaltigkeit – Analyserahmen für föderative Systeme
 - 3.1 Dimensionen der Nachhaltigkeit
 - 3.2 Räumliche Aspekte der Dimensionen
 - 3.3 Föderative Systeme und Nachhaltigkeit
4. Die regionale Ebene in drei nationalen Nachhaltigkeitsstrategien
 - 4.1 Hintergrund, Prozess und Ausrichtung
 - 4.2 Regionale Aspekte der Nachhaltigkeitsdimensionen in den drei Ländern
 - 4.3 Föderative Elemente der Nachhaltigkeitsstrategien
5. Schlussfolgerungen

Literatur

Anhang: Überblick über die nationalen Nachhaltigkeitsstrategien Deutschlands, Österreichs und der Schweiz

1. Einleitung

Dieser Beitrag zum Rahmenthema des vorliegenden Bandes „Räumliche Aspekte des föderativen Systems“ widmet sich dem Zusammenhang zwischen Nachhaltigkeit und föderativen Systemen in theoretischer und praktischer Hinsicht. Der Raum spielt hier das Bindeglied zwischen Nachhaltigkeit und Föderativem System, und zwar in folgender Weise: Wenn Nachhaltigkeit einen starken räumlichen Bezug aufweist, d.h. wenn Nachhaltigkeit ein nicht ubiquitäres Phänomen mit räumlichen Konzentrationen und Interdependenzen ist, stellt sich aus der Sicht verschiedener Föderalismustheorien folgende Frage: Ob und unter welchen Bedingungen ist – anstatt eines Einheitsstaats – ein föderales System, das der regionalen Ebene eigenständige Kompetenzen zuweist, wesentlich geeigneter, eine problemadäquate Politik zu betreiben? Wenn dies der Fall sein sollte, folgt die Frage, ob und in welcher Weise

das Potenzial der föderativen Systeme in der praktischen Politik auch tatsächlich genutzt wird.

Die Grundthese des Beitrags lautet, dass beim Vorliegen räumlicher Zusammenhänge im Gegenstandsbereich einer Politik auch die politische Steuerung räumlich-funktional differenziert sein sollte. Dezentrale Politik ist im Föderalismus grundsätzlich möglich, dies ist jedoch zu präzisieren: Welches Steuerungspotenzial steht einer *regionalen Ebene in einem föderativen System* zur Verfügung, um problemadäquat Räume für eine Politik abzugrenzen (Abschnitt 2)? Für die nachhaltige Entwicklung muss daraufhin präzisiert werden, inwieweit ein räumlich abgestufter Handlungsbedarf vorliegt, nämlich ob *die regionale Ebene überhaupt zur Erreichung einer nachhaltigen Entwicklung* aktiv werden soll (Abschnitt 3). Im Folgenden werden die nationalen Nachhaltigkeitsstrategien in den drei föderalen Ländern Deutschland, Österreich und Schweiz dahingehend untersucht, ob und inwieweit die *regionale Ebene in der Praxis* tatsächlich *aktiv eingebunden* ist (Abschnitt 4). Abschließend wird der Bogen zu den grundsätzlichen Fragen des Arbeitskreises „Räumliche Aspekte des föderativen Systems“ geschlagen: (a) Inwieweit besteht heute ein Widerspruch zwischen funktionellem Zusammenhang und föderativem Aufbau, (b) welcher grundsätzliche Reformbedarf des föderalen Systems liegt insbesondere im Hinblick auf innovative und instrumentelle institutionelle Lösungen vor, und (c) welche Folgen hätte dies für die föderalen Systeme (Abschnitt 5)?

2. Föderative Systeme und ihre Koordination

2.1 Normative Grundüberlegungen zur föderalen Aufgabenverteilung

Eine „optimale“ Aufgabenverteilung zwischen staatlichen Ebenen im Föderalismus leitet sich im Idealfall daraus ab, welche *Funktionen* im Hinblick auf welche *staatliche Aufgaben* nach welcher *Verteilungsnorm* welchen *Ebenen bzw. Gebietskörperschaften* zugeordnet werden. Konkret heißt das: *welche öffentlichen Aufgaben und Funktionen* müssen im Rahmen der Nachhaltigkeit *wo* wahrgenommen werden, um eine *optimale Umsetzung* zu erreichen? Zur Beantwortung dieser Frage sollten zwei Dimensionen berücksichtigt werden: (a) Inwieweit definiert die Gesellschaft aufgrund von entsprechenden Bedarfen öffentliche Aufgaben? Und inwieweit ergeben sich aus dem materiellen *Wirkungszusammenhang* (in unserem Fall aus der *Nachhaltigkeit*) Konsequenzen für eine Aufgabenverteilung zwischen den staatlichen Ebenen? (b) Welche politischen und gesellschaftlichen Institutionen zur *Gestaltung* von Politik stehen zur Verfügung – hier also *föderative Systeme* –, um auf einen Wirkungszusammenhang (a) Einfluss zu nehmen? Zusammengefasst erhält man dann Hinweise für eine optimale Aufgabenwahrnehmung in einem bestehenden bzw. nur langsam evolvierenden institutionellen Gefüge.

Offen ist dabei die Frage des *normativen Kriteriums* für die Zuordnung von Aufgaben in föderativen Systemen. Entsprechend der ersten Dimension (a) lassen sich Aufgaben zunächst alleine nach dem Wirkungszusammenhang zuordnen: Alle ökonomischen Ansätze (Oates 1999, Olson 1969) setzen im Hinblick auf die Allokation dort an, wo der Staat in den Wirtschaftsprozess einzugreifen aufgefordert ist, d.h. bei Waren oder Dienstleistungen, bei denen ein Marktversagen vorliegt. Die meisten Arten des Marktversagens lassen sich darauf zurückführen, dass Nachfrager nicht ihre Präferenzen am Markt offenbaren, oder darauf,

dass am Markt Anbieter oder Nachfrager keine Kongruenz im Hinblick auf Kostenträgerschaft, Nutznießertum, Betroffenheit und Entscheidungsgewalt erzielen. Deshalb nehmen gesellschaftliche Institutionen oder der Staat Regulierungen vor. Aber auch im öffentlichen Bereich können hier Inkongruenzen auftreten: Anstatt von Zahlungsbereitschaften im privatwirtschaftlichen Bereich, die eine Gewichtung des eigenen Nutzens zulassen, lässt das Wahlrecht bei öffentlichen Institutionen in der Regel keine Gewichtung der eigenen Stimme zu (one voice, one vote). Wenn nun aber Abstimmungen von Personen vorgenommen werden, die von bestimmten öffentlichen Aufgaben nur partiell oder gar nicht betroffen sind, lässt sich durch die funktionale oder räumliche Eingrenzung des Kreises der Abstimmenden eine höhere Kongruenz erreichen. Dies stellt die Grundidee verschiedener Theorienansätze wie fiskalischer Föderalismus, Theorie der Clubs dar: im Kreis der Entscheidenden, der Kostenträger, Nutznießer und der Betroffenen größtmögliche Kongruenz herzustellen (Buchanan 1965; Biehl 1988, Einbeziehung von Stakeholdern Biesecker u.a. 1998). In der Praxis werden darüber hinaus oft auch Entscheidungs-, Verwaltungs- und Finanzierungsfunktion (Hansmeyer; Kops 1984) im Hinblick auf eine differenziertere Wahrnehmung von Aufgaben auf unterschiedlichen föderalen Ebenen unterschieden. Im Rahmen der Zuordnung dieser Funktionen können bei Interdependenzen zwischen Gebietskörperschaften auch Mitentscheidungsrechte und Rechte zu Rahmensetzungen der höheren Ebene zugestanden werden. Eine Anwendung im Hinblick auf Umweltfragen erfolgt im Rahmen der Diskussion des „Umweltföderalismus“ (Zimmermann; Kahlenborn 1994, Karl 1996, Junkernheinrich 1995) und des „ökologischen Äquivalenzprinzips“ (Huckestein 1993, Oates 1998). Die regionale Gliederung der föderativen Staatsstruktur bringt hier insofern Vorteile, als man den Kreis der Nachfrager besser als im unitarischen Staat räumlich approximieren kann. Viele öffentliche Aufgaben streuen jedoch in der gesamten Bevölkerung; hier können dann wie in unitarischen Systemen auch Parafiski wie beispielsweise Sozialversicherungen in Form von Mitgliedschaften weiterhelfen.

Die Kongruenz dieser Kreise ist sicherlich das wichtigste Argument einer optimalen Aufgabenteilung. In der ökonomischen Betrachtung werden jedoch weitere (Kosten-)Argumente, wie z.B. Economies of Scale eingeführt, die im Hinblick auf Demokratieüberlegungen allerdings umstritten sind. Solange nicht der Schluss gezogen wird, eine Diktatur aus Kostengründen zu befürworten, ist die Frage durchaus berechtigt, wie viel Demokratie zu welchem Preis *gesellschaftlich erwünscht* ist.

Diese Kostenargumente leiten jedoch schon zur zweiten eingangs genannten Dimension (b) über. Eine optimale Aufgabenteilung, abgeleitet auf der Basis einer Tabula-rasa-Lösung – also ohne konkrete institutionelle Strukturen – kann allenfalls zur Orientierung dienen. Einerseits repräsentieren bestehende staatliche Ebenen mit ihren Institutionen ein Gewicht, das aufgrund ausdifferenzierter Arrangements, die sich auch im Rahmen von evolutorisch geprägten Pfadabhängigkeiten entwickelt haben, nicht einfach verschieben lässt. Andererseits ist offensichtlich, dass zwar für jede Aufgabenstellung eine optimale Kompetenzverteilung – nach welcher Norm auch immer – prinzipiell vorstellbar ist, die Umsetzung einer solchen Aufteilung vor dem Hintergrund der Vielzahl an Aufgaben jedoch zu prohibitiven Kosten führen würde. Insofern stellt sich eher die Frage, wie eine gegebene Aufgabenverteilung aufgrund von neuen Anforderungen angepasst werden kann, und zwar vor dem Hintergrund, dass jede Veränderung institutioneller Regelungen eigene Kosten produziert. Hier

geht es sozusagen um den *Gestaltungszusammenhang* (b), wie dies beispielsweise bei der Alternative der Neugliederung oder Kooperation auf Länderebene diskutiert wurde (Scharpf; Benz 1991). Eine weitere Möglichkeit besteht darin, bei gegeben föderativen Strukturen durch Koordination und Kooperation auf und zwischen den Ebenen eine verbesserte Aufgabenwahrnehmung zu erreichen (Scharpf 1992). Diese normativen Überlegungen bilden den Rahmen für die Frage der Zuordnung von Funktionen.

2.2 Definitionen, Begründungen, Formen des Föderalismus

Föderative (Staats-)Systeme und föderalistische Systeme werden im folgenden als synonyme Begriffe verwendet und im Gegensatz zu unitarischen Systemen, Unitarismus, Zentralismus betrachtet. Der *Föderalismus* wird als *Staatsform* zwischen dem Einheitsstaat und völlig unabhängigen Einzelstaaten definiert und stellt damit den institutionellen Rahmen für die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips zwischen staatlichen Ebenen dar. Der Föderalismus stellt aus ökonomischer und politischer Sicht ein System der Gewaltenteilung dar, das im öffentlichen Sektor sowohl zentrale als auch dezentrale Entscheidungseinheiten aufweist (Oates 1977: 24). Der Föderalismus bewegt sich somit auf einem Kontinuum von vollständiger Zentralität bis vollständiger Unabhängigkeit von Körperschaften und versucht in diesem Kontinuum diskrete Stufen zu identifizieren. Mit steigendem Grad der *Kooperationsintensität* ergeben sich folgende Formen (Kirsch 1978: 12): der nicht kooperierende Einzelstaat, kooperierender Einzelstaat, Mitglied einer Konföderation, Mitglied einer Föderation, versunkenes Mitglied eines Zentralstaates. Diese Gliederung unterstellt, dass es sich jeweils um Körperschaften handelt, denen *volle Kompetenzen* im Rahmen einer Gewaltenteilung (Legislative, Exekutive, Judikative) zukommen.

In staatsrechtlichem Sinn wird der Bundesstaat (Föderation) vom Staatenbund (Konföderation) durch eine staatsrechtliche (im Unterschied zu einer völkerrechtlichen) Verbindung von Staaten (Gliedstaaten) unterschieden, bei der die Mitglieder Staaten bleiben und die Verbindung (Gesamtstaat) selbst auch einen Staat repräsentiert (Münch 1993). Zentral ist die verfassungsmäßige Verankerung des Föderalismus: Demnach lassen sich für Deutschland die Ebenen Länder und Bund identifizieren. In einer weiter gefassten Definition des Föderalismus sollten allerdings Kommunen mit dem Blick „nach unten“ genauso einbezogen werden, wie nicht verfassungsmäßig verankerte Ebenen, die als räumlich abgestufte Verwaltungsebene einer höheren Ebene (wie etwa Regierungsbezirke) oder als selbstverwaltete Zusammenschlüsse von Einheiten untergeordneter Ebenen (wie Planungsgemeinschaften oder Regionalverbände teilweise mit demokratisch legitimierten Gremien wie Regionalparlamente) gebildet wurden. Mit dem Blick „nach oben“ sollte die EU-Ebene gleichfalls mit einbezogen werden, der, auch wenn das immer wieder bestritten wird, doch faktisch bereits ein gewisser verfassungsmäßiger Rang zufällt, insbesondere wenn man den Stellenwert des Europäischen Gerichtshofs sieht.

Eine Zuordnung europäischer Staaten ist nicht einfach, da jeder Staat eine einzigartige und gewachsene Struktur aufweist (Wiehler; Stumm 1995, European Commission 1997: 39). Dennoch erscheint eine Unterteilung in die drei Kategorien, von föderaler (1), regionalisierter, d.h. Regionalparlamente allerdings ohne Verfassungsrang (2) und zentraler Regierungsform (3) zweckmäßig. Darunter ist in allen genannten Formen die Ebene der lokalen Gebiets-

körperschaften angesiedelt (Sauerland 1997). Zu den föderalen Staaten gehören Belgien, Deutschland und Österreich, wie auch die Schweiz als Urfall des Föderalismus, in denen die Gewalt zwischen nationalen und regionalen Regierungen geteilt ist. Die Autonomie bezieht sich in bestimmten Bereichen jeweils auch auf die Gesetzgebungsgewalt (Wiehler; Stumm 1995). Zur Vereinfachung der weiteren theoriegeleiteten Diskussion werden kontrastierend die beiden Formen föderale und unitarische Regierungsform als Pole eines Kontinuums zugrunde gelegt, in deren Mitte die regionalisierte unitarische Regierung angesiedelt ist.

Traditionelle Begründungen für föderative Systeme setzen an unterschiedlichen Punkten an, die aufeinander aufbauen. Diese Sichtweise macht zudem noch einmal deutlich, dass die rein staatsrechtliche Definition für eine Diskussion der anstehenden Fragestellung zu eng ausgelegt ist:

- Die wichtigste Begründung liegt eindeutig in der *vertikalen Gewaltenteilung*. Sie ermöglicht höhere Transparenz und Kontrolle in funktionaler, räumlicher und sachlicher Hinsicht nicht nur auf einer Ebene, sondern auf mehreren Ebenen (doppelte Gewaltenteilung). Größere Offenheit, mehr Demokratie und Stabilität wird mit dieser Art der Gewaltenteilung verbunden, die insbesondere in der politikwissenschaftlichen Perspektive hervorgehoben wird (Laufer 1991).
- Darauf aufbauend werden neben einer *besseren Aufgabenwahrnehmung* noch weitere zielgerichtete Argumente, und zwar in politikwissenschaftlicher Perspektive zur Verbesserung der demokratischen Elemente bzw. in der ökonomischen Perspektive im Hinblick auf eine effiziente Aufgabenverteilung und -wahrnehmung eingeführt. Spätestens hier muss der Blick auf die Frage einer Regierungsstruktur mit mehreren Ebenen über die o.g. staatsrechtlich eindeutig verankerten Ebenen hinaus ausgeweitet werden, da anderenfalls der Bereich der Aktionsparameter recht eingeschränkt bleibt (z.B. Beer 1977 über Oates 1972).
- Ein noch weiter reichender Anspruch liegt in der *Subsidiarität* der Aufgabenwahrnehmung in föderativen Systemen. Demzufolge besteht der Anspruch neben der Gewaltenteilung und einer optimierten Aufgabenverteilung nach verschiedenen Kriterien in einem weiteren normativen Kriterium: Das Subsidiaritätsprinzip erfordert, dass erst dann eine höhere Ebene aktiv wird, wenn die niedrigere Ebene nicht in der Lage ist, eine eigenständige Aufgabenwahrnehmung zu gewährleisten (Eser 1996). Sie gibt also eine Richtung im Hinblick auf die Ebenen vor.

Als fundamentale Prinzipien des Föderalismus werden insbesondere hervorgehoben: Nicht-zentralisierung, Demokratie, „check and balance“, offene Aushandlungsprozesse, Konstitutionalismus und gesicherte Einheiten der Teilstaaten (Elazar 1995: 475). Diesen positiv orientierten Begründungen von Föderalismus stehen besondere Gefahren gegenüber, die sich insbesondere auf den Aspekt der Zusammenarbeit der unterschiedlichen Ebenen beziehen. Die Vielzahl der Informations-, Koordinierungs- und Zusammenarbeitsformen, wie sie beispielsweise in Deutschland implementiert sind (Kilper; Lhotta 1996), werfen bereits ein Schlaglicht auf mögliche Gefahren. Die Selbstblockade aufgrund zu enger Verflechtungen wird unter dem Begriff der *Politikverflechtungsfalle* diskutiert (Scharpf 1995). Die Gefahr von Blockaden dieser Art ist dann gegeben, wenn:

- viele *gemeinsame Entscheidungskompetenzen* der Ebenen wahrgenommen werden,
- keine klare *Kompetenzabgrenzung* zwischen den Ebenen vorliegt (z.B. auch Rahmenkompetenzen),
- zu große *Unterschiede zwischen den Gliedstaaten* im Hinblick auf ihre wirtschaftliche Ausstattung und ihr politisches Gewicht bestehen.

Eine besondere Rolle spielen in diesem Zusammenhang auch die Konsensbildungsmodalitäten in föderativen Systemen: Inwieweit werden auf der einen Seite gemeinsame oder separate Interessendefinitionen mit einvernehmlichen (*bargaining*) oder oktroyierten Entscheidungsregeln (*Paternalismus*, *Konfrontation*) kombiniert (Scharpf 1995: 30)? Ob sich ein föderatives System eher dem kooperativen (erster und zweiter Kritikpunkt) oder dem Konkurrenzföderalismus (dritter Kritikpunkt) zuordnen lässt, ist eng mit der Art der Aufgabenverteilung und der Entscheidungsregeln verbunden (Elazar 1987). Die Struktur der Regierungsorganisation mit besonderem Blick auf den Wettbewerb ist insbesondere im Hinblick auf die Zahl der konkurrierenden Einheiten, dem Grad der Autonomie und dem Wettbewerbsrahmen – vorgegeben durch die jeweilige nationale Ebene – von Bedeutung (Kenyon 1997: 26). Die genannten Probleme führen jedoch nicht zwangsläufig zu dem Schluss, dass in jedem Falle ein Einheitsstaat vorzuziehen wäre. Nachteile des Einheitsstaats spiegeln sich quasi in den Vorteilen des föderalen Staates wieder, doch bleiben bei föderativen Systemen die grundsätzlichen Vorteile bestehen, wenn die genannten Gefahren erkannt und vermittelt werden. Art der *Aufgabenverteilung*, *Koordination* und *Kommunikation* tragen wesentlich zur Fruchtbarmachung der Vorteile föderativer Systeme bei.

In der Debatte um den Föderalismus wurde in den letzten Jahren – gerade aufgrund der schlechten Erfahrungen mit zu engen Verflechtungen – der *Konkurrenzföderalismus* diskutiert (Postlep; Döring 1998, Kenyon 1997, Breton 1996, Thöni in diesem Band). Als belebendes Element sollte Konkurrenz Verkrustungen aufbrechen und Innovationen initiieren. Im Föderalismus können nun im Gegensatz zum Unitarismus oder Zentralismus zum einen die beiden Ebenen untereinander im Wettbewerb stehen (vertikaler Wettbewerb auch um Kompetenzen, Subsidiaritätsprinzip), wenn die jeweilige Verfassung keine klare Aufgabenteilung zwischen den Ebenen vorsieht, zum anderen besteht in der Regel Wettbewerb auf der regionalen Ebene zwischen den regionalen Gebietskörperschaften (horizontaler Wettbewerb im Sinne von Tiebout 1957). Wettbewerb bedeutet in diesem Fall, dass der jeweiligen Ebene eine Handlungs- und Entscheidungskompetenz zugebilligt ist, während im Unitarismus außer den kommunalen Eigenständigkeit keine regionalen Kompetenzen zur Verfügung stehen. Wettbewerb findet in den Bereichen Besteuerung, staatliche (Dienst-)Leistungen, Regulierung und Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung statt und ist von der Anzahl der konkurrierenden Einheiten, dem Grad der Autonomie sowie dem Wettbewerbsrahmen abhängig, der von der übergeordneten Ebene festgelegt wurde (Kenyon 1997).

Die aus der ökonomischen Theorie abgeleiteten Vorteile von Konkurrenz führen allerdings nur dann zu effizienten Lösungen in der Praxis, wenn die Konkurrenten von der Struktur her über ähnliche Ausgangsbedingungen an Ressourcen verfügen; anderenfalls steht das Tor zur ruinösen Konkurrenz offen (Eser 1996, Kenyon 1997). Entsprechend der Kongruenzprinzipien bedeutet dies, dass es nicht zielführend ist, Gebietskörperschaften in die Konkur-

renz zu führen, bei denen hohe Inkongruenzen im Hinblick auf Nutznießer und Kostenträgerschaft bestehen. Letztendlich ist es nicht verwunderlich, dass offensichtlich Kooperation Inkongruenzen eher behebt. Hingegen führt Konkurrenz dann weiter, wenn zwischen Gebietskörperschaften oder Verbänden eine gewisse funktionale Kongruenz erreicht ist.¹

Diese kurze Übersicht kann die Ansatzpunkte föderativer Staatsstrukturen nur andeuten und einen Rahmen für die Umsetzung der Nachhaltigkeit setzen. Zunächst müssen jedoch die genaueren Ansprüche der Nachhaltigkeit an (föderative) Staatsstrukturen ermittelt werden, um daraufhin zeigen zu können, in welcher Weise Nachhaltigkeit als Leitmotiv neue Akzente setzen kann.

2.3 Koordination in vertikaler und horizontaler Hinsicht

Ausgehend von der Annahme, dass föderative Systeme nicht in der Lage sind, allein durch eine optimale Aufgabenteilung die Zuweisungsaufgabe zu lösen, stellt sich die Frage der Koordination und Zusammenarbeit von Teilmengen der föderativen Teilstaaten sowie der Dezentralisierung von Aufgaben innerhalb einer Ebene (und zwar ohne sie komplett an die untergeordnete Ebene zu vergeben) und über Grenzen der Teilstaaten hinweg. Damit öffnet sich der Betrachtungsbereich föderativer Systeme endgültig über die in Abschnitt 3.1 vorangestellte Definition, die offensichtlich vor dem Hintergrund der Komplexität der in der Praxis anstehenden Aufgaben zu kurz greift. Nun rücken institutionelle Arrangements in den Vordergrund, die Überschneidungen und Zielkonflikte von Aufgabenzuordnungen in föderativen Staatsstrukturen zu lösen suchen. Die institutionellen Formen sind vielfältig: Sie reichen von rechtlich und teilweise sogar verfassungsmäßig verankerten – wie Gemeinschaftsaufgaben, Zuweisungssysteme, Pflichtaufgaben (Postlep 1993) – über Zweckverbände und (Städte)netze bis hin zu runden Tischen oder (ständigen) Konferenzen, die in rechtlicher Hinsicht kaum Verbindlichkeit aufweisen (Eser 1997). Gerade in der Regionalpolitik sind viele Formen solcher Koordination und Zusammenarbeit erprobt worden, die insbesondere die Ebene zwischen den Ländern und den kommunalen Gebietskörperschaften betreffen (Benz u.a. 1998).

Wenn nun neue, auf Partizipation ausgerichtete oder neue verwaltungstechnische Ebenen eingerichtet werden, die sich als elementare Bestandteile von Koordinationsprozessen etablieren, stellt sich zwangsläufig die Frage der Rückbezüglichkeit der Entscheidungen auf die verfassungsmäßigen Organe. Folgt man dem Grundprinzip demokratischer Rechtsstaatlichkeit, so müssen die im Rahmen solcher Zusammenarbeit getroffenen Entscheidungen durch demokratische Institutionen legitimiert werden. Tab. 1 gibt einige Beispiele wieder und zeigt die Schwierigkeiten in diesem Zusammenhang auf.

Hinter dem verfassungsrechtlich klar geregelten Bereich der Koordination durch die Regierung und ihre direkt angelagerte Verwaltung zeigt sich recht schnell ein Graubereich, dessen Zuordnung nicht immer eindeutig ist. Durch institutionelle Strukturen wie Foren und

¹ Um ein konkretes Beispiel zu nennen, mag auf die Konkurrenz zwischen der verfassten Region Stuttgart, die auch ein eigenes Parlament im Rahmen ihres Stadt-Umlandverbands eingerichtet hat (Benz 1998) bzw. auf den Umlandverband Frankfurt (Fürst u.a. 1994) hingewiesen sein.

Konferenzen werden unterschiedliche Gruppen von Stakeholdern zusammengebracht, um einerseits Ideen zu generieren, eine Koordination im Sinne von Abstimmung oder Abgleich von Vorgehensweisen zu erreichen und andererseits einen Austausch von Interessen herbeizuführen. Allerdings ist fraglich, inwieweit Entscheidungen, die dort getroffen werden, auch für die verfassungsrechtlichen Organe wie Parlamente orientierungsleitend oder sogar bindend sein können; denn hier besteht ein Legitimations- und ein Haftungsproblem (Kregel 1998). Institutionen dieser Art werden unterschiedlich interpretiert: Während in Tab. 1 zu den Prozessen im Rahmen der Regionalverbände „gemeinsame Umsetzung klar zugewiesener Aufgaben“ steht, wurden diese Prozesse an anderer Stelle auch als “Kooperation ‚im Schatten der Hierarchie‘” interpretiert (Benz u.a. 1998: 21). Eines macht Tab. 1 allerdings auch deutlich: es existieren institutionelle Regelungen, mit deren Hilfe Konsensbildungsprozesse in Gang gebracht werden, die genau darauf abzielen, die im vorangegangenen Abschnitt beschriebene Kongruenz der Betroffenen herzustellen und sie zu einem gemeinsam abgestimmten Handeln zu führen. Insofern steht hier die Kooperation im Vordergrund.

Tab. 1: Typen von Organisationsformen von Politik und Verwaltung jenseits der klassischen Ministerialbürokratie

	Regionales Forum	Regionalkonferenz	Regionalverband
Aufgaben	Gedankenaustausch, Ideengenerierung, Kontaktaufnahmen zwischen Gruppen, öffentliche Debatte	Entwicklungskonzepte aufstellen, Entwicklungsprojekte generieren, priorisieren, initiieren, Regionalmanagement	Ausführung und Umsetzung konkreter Aufgaben
Struktur	Alle Interessierten	Netzwerk staatlicher, kommunaler und gesellschaftlicher Akteure und Organisationen	Zusammenschluss von Kreisen und Gemeinden
Akteure	Funktionsträger und Bürger, interessierte Öffentlichkeit	Ministerialbeamte, Landräte, Bürgermeister, Unternehmer, Verbands- und Kammerfunktionäre, Wissenschaftler und Nichtregierungsorganisationen	Landräte, Bürgermeister, sonstige gewählte Parteipolitiker
Prozesse	Kontaktaufnahme und Informationsaustausch	Koordination in Verhandlungen	Gemeinsame Umsetzung klar zugewiesener Aufgaben

In Anpassung und Ergänzung der Übersicht bei Benz u.a. (1998): 21.

3. Räumliche Aspekte der Nachhaltigkeit –Analyserahmen für föderative Systeme

3.1 Dimensionen der Nachhaltigkeit

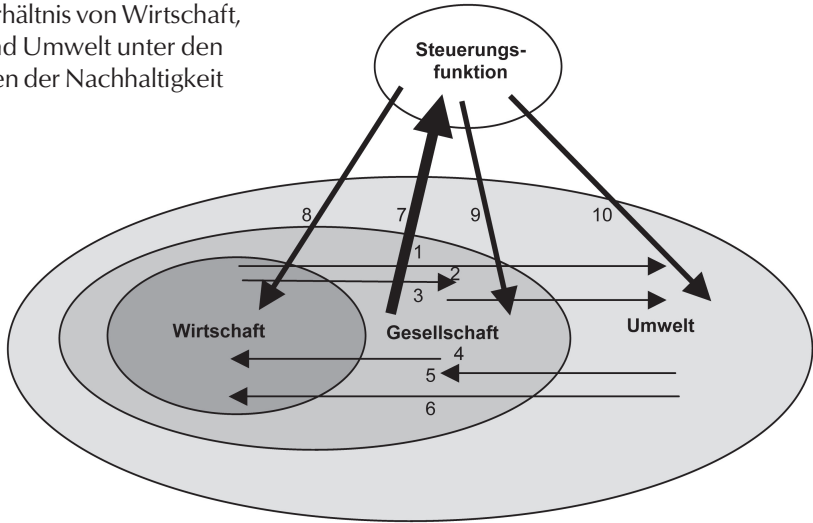
Ausgehend von der Definition zur Nachhaltigkeit im Brundtland-Bericht² besteht weitgehende Einigkeit darüber, dass eine Unterscheidung der drei Dimensionen Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft besonders hilfreich ist.³ Allerdings besteht gerade bei der letzten Dimension kein klares Bild über den Inhalt, denn diese wird oft auch mit Sozialem, Partizipation oder Politik umschrieben (Blower 1993). Es scheint, dass sich unter der dritten Dimension alles versammelt, was nicht der Wirtschaft und Umwelt zuzuordnen ist. Bei genauerer Betrachtung eröffnet sich unter dieser Dimension ein Spannungsfeld zwischen materiellen Aspekten (Soziales) einerseits und Steuerungsaufgaben (Politik) andererseits.⁴ Abb. 1 legt diesen Zusammenhang dar. Grundlage jeden Daseins bietet die Umwelt, ohne die eine Gesellschaft nicht existieren kann. Auch benötigen wir ohne Gesellschaft keine Wirtschaft. Die Pfeile (5) und (6) deuten die materiellen Versorgungs- und Grundlagenfunktionen der Umwelt an. Die Wirtschaft stellt in diesem Sinn ein Teilsystem der Gesellschaft dar, welches die Versorgung der Bevölkerung mit Waren und Dienstleistungen (2) sichert. Aufgrund dieser wichtigen Funktion wird der Wirtschaft in der Nachhaltigkeitsdebatte eine eigenständige Dimension zugesichert. Zudem werden als Input für die Wirtschaft der Umwelt Materialien und Stoffe entzogen und verbraucht (6) und als Output wieder zugesetzt (1). Bis zu diesem Punkt sind die Zusammenhänge recht überschaubar. Doch nun kommt die komplexe Rolle der Gesellschaft ins Spiel: zum einen als Nutznießer und Geschädigter der Wirtschaft (3) und der Umwelt (4), zum anderen hält die Gesellschaft eine Steuerungsaufgabe inne, die sich über alle drei Bereiche (8) erstreckt. Die Gesellschaft muss einerseits die Wirtschaft als ihr Teilsystem steuern und kontrollieren, was auch bedeutet, die Rahmenbedingungen für die Wirtschaft zu setzen (8), die sozialen (7) Effekte des Wirtschaftens und der Gesellschaft selbst zu korrigieren (9) sowie die Entnahme und Abgabe von Umweltgütern (10) direkt und über die Wirtschaft zu steuern.

² „Sustainable Development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs“ (World Commission on Environment and Development 1987: 46.)

³ Im Zusammenhang mit dieser Dreiteilung wird auch oft von Zielen gesprochen. In der Praxis zeigt sich jedoch, dass auch dort, wo eine Unterscheidung von Zielen und Dimensionen versucht wird, wie beispielsweise bei der Enquete-Kommission „Schutz der Menschen und der Umwelt“ zum Thema „Konzept Nachhaltigkeit“, sich keine trennscharfe Abgrenzung durchhalten lässt, denn die Ziele werden unter dem Stichpunkt „Dimensionen“ in „Handlungserfordernisse“ (Enquete-Kommission 1997: 44) übersetzt, die dann faktisch in weiter ausdifferenzierte Ziele oder im Falle der Umwelt in Managementregeln münden.

⁴ Wehling 1997: 36 beschreibt dies recht treffend: „Die Idee einer nachhaltigen Entwicklung enthält einerseits das normative Postulat, gesellschaftliche Entwicklung so zu gestalten, dass deren natürliche Grundlagen für zukünftige Generationen erhalten bleiben. Sie aktualisiert andererseits, dass die analytische Erkenntnis, dass soziale und ökonomische Entwicklung von diesen Grundlagen nicht zu trennen ist, sondern deren Transformation mit einschließt. Vor diesem Hintergrund ist nachhaltige Entwicklung als ein politisches Konzept mit theoretischen Implikationen anzusehen, deren Interpretation noch offen ist.“

Abb. 1: Das Verhältnis von Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt unter den Gesichtspunkten der Nachhaltigkeit



Diese Übersicht zeigt, dass die vier Dimensionen nicht auf der gleichen Argumentationsebene liegen. Deshalb bietet sich eine Differenzierung in folgender Weise an: Die Dimensionen werden als materielle Belange – wie Umwelt – und als wirtschaftliche und soziale Belange bezeichnet, die für sich betrachtet und gegeneinander abgewogen werden müssen. Eine Abwägung findet über die gesellschaftliche Steuerung statt, die selbst als eigenständige Dimension aufgefasst werden kann. Dort finden sich zweckmäßigerweise die oben bereits genannten Aspekte Politik und Partizipation wieder.

Vor diesem Hintergrund erscheint die oft geführte Debatte darüber, ob einer Dimension – wie der Umwelt – nicht eine Priorität eingeräumt werden könnte oder ob man Leitplanken der Umwelt definieren sollte, in deren Rahmen Wirtschaft und Soziales gehalten werden können, insofern müßig, als sie die Steuerungsfrage vollständig ausblendet. Denn sie baut auf der Annahme auf, die Frage einer Priorisierung der Dimensionen ließe sich unabhängig von der Steuerung beantworten. Dies ist offensichtlich ein Trugschluss: denn wie sollen Umweltnormen im Sinne von Leitplanken verteidigt werden, wenn sie aufgrund mangelnder sozialer Rücksichten oder mangelnder Vermittlungskompetenz des gesellschaftlichen Steuerungssystems – das heißt durch die Politik – nicht durchgesetzt werden können?⁵ In der Praxis erfolgt oft eine Einigung auf Kosten der Umwelt, solange ein scheinbar vorhandenes Toleranzniveau der Umwelt dies noch erlaubt. Es zeigt sich aber, dass die Umwelt in vielen Fällen ungefragt ihre „Leitplanken“, die dann nicht mehr verhandelbar sind, in Form von Naturkatastrophen zeigt. Demzufolge muss nachhaltige Entwicklung geradezu als regulative Idee interpretiert werden, „die von einem zukunftsbezogenen gesellschaftlichen

⁵ Parallelen solch eingeschränkter Sichtweisen und ihr Scheitern finden sich regelmäßig: Beispielsweise wurden im Rahmen der Transformation der ehemaligen sozialistischen Staaten oft Schockprogramme empfohlen, welche aufgrund mangelnder sozialer Rücksichten die altkommunistischen Parteien stärkten und damit Reformprozesse erst recht verhinderten (Eser 2000).

Lern-, Such- und Gestaltungsprozess ausgeht, der sich notwendigerweise durch Offenheit und Unsicherheit auszeichnet.“ (Minsch u.a. 1998: 18). Damit wird also die Frage der Steuerung selbst zum Gegenstand der Überlegungen zur Nachhaltigkeit. Im Folgenden werden zunächst die materiellen Dimensionen Wirtschaft und Umwelt hinsichtlich ihrer räumlichen Aspekte behandelt.

Eines soll zudem im Hinblick auf die weitere Interpretation vorausgeschickt werden: Unter dem Stichwort der *Nachhaltigkeit* haben sich unzählige Autoren in gelungenen und weniger gelungenen Operationalisierungen versucht (Kreibich 1996: 40 zählt über 70 Definitionen). Dieser Beitrag stützt sich bezüglich der nachfolgend diskutierten Dimensionen in wesentlichen Zügen auf die Überlegungen der Enquete-Kommission 1998 des Deutschen Bundestags und der von ihr vergebenen Gutachten, und zwar aus folgendem Grund: Soll Nachhaltigkeit im Zusammenhang mit dem Föderalismus untersucht werden, so bedarf es relativ klarer Konturen. Insofern bietet die Enquete-Kommission einen „Anker“, der in sich weitgehend schlüssig ist und sich zudem auf eine relativ breite Akzeptanz stützen kann.

3.2 Räumliche Aspekte der Dimensionen

3.2.1 Wirtschaft

Im Sinne einer Nachhaltigkeitskonzeption übernimmt die Wirtschaft die Aufgabe der materiellen Versorgung der Menschen. Hat eine Gesellschaft die Marktwirtschaft als das am stärksten dezentralisierte Wirtschaftssystem (mit den größten Freiheitsgraden bei einer allgemein akzeptierten Verteilung) grundsätzlich akzeptiert, so stellt sich die Frage nach der Aufgabenwahrnehmung im Föderalismus erst, wenn aufgrund von Marktversagen Eingriffe des Staats in den Markt notwendig werden.⁶ Um hier nur die wichtigsten Bereiche anzusprechen (Fritsch u.a. 1991): Versagt der Markt, ist öffentliches Handeln notwendig, wobei zunächst zu überprüfen ist, ob nicht durch Selbstorganisation und Zusammenschluss von Wirtschaftssubjekten eine Behebung des Marktversagens erreicht werden kann. Marktversagen kann und ist in der Praxis oft räumlich oder funktional begrenzt. Marktversagen bei Informationsmängeln und im Hinblick auf die Qualitätssicherung beispielsweise bei Berufsabschlüssen wird durch Kammern und Berufsverbände behoben. Die systematische Unterschätzung der Risiken wird durch Versicherungspflichten wie bei Kranken- und Rentenkassen behoben über den Raum einer gesamten Volkswirtschaft. Bei anderen wichtigen Formen des Marktversagens, wie beispielsweise bei Monopolen, ist der räumliche Aspekt offensichtlich; regionale Monopole können im internationalen Wettbewerb stehen – deshalb existiert beispielsweise ein Konflikt darüber, ob EU oder Nationalstaaten (als räumliche Untereinheiten der EU) zuständig sein sollen. Entsprechend der in Abschnitt 2 dargestellten Kongruenzprinzipien wäre eine Verhandlung von Monopolfällen auf derjenigen Ebene vorzunehmen, die in räumlicher Hinsicht durch verzerrte Preise betroffen ist. Allerdings sind Unternehmensgrößen in bestimmten Wirtschaftsbereichen bei globalisierten Märkten erst dann wettbewerbsfähig, wenn sie auf regionaler Ebene schon eine eindeutige Monopolstellung halten, z.B. bei

⁶ Auch unter dem Dach der Marktwirtschaft existieren unterschiedliche Interpretationen. Siehe Enquete-Kommission 1997, Minsch 1998: 22.

regionalen Marktzugangsbarrieren. Das heißt, dass deshalb fast jede mögliche Zuordnung der Kompetenz zur notwendigen Berücksichtigung der jeweils anderen Ebene die Hilfe von Koordinationsverfahren wird nach sich ziehen müssen.

Ein weiteres Marktversagen liegt bei positiven und negativen externen technologischen Effekten vor. Auch hier gilt im Grundsatz eine Zuordnung der Kompetenzen entsprechend des Wirkungskreises dieser Effekte. Welche Funktionszusammenhänge dabei zu beachten sind, wird an den negativen externen Effekten am Beispiel der Umwelt im folgenden Abschnitt noch deutlich werden: Wichtig ist jedoch festzuhalten, dass externe Effekte nur dann auf der Ebene eines Teilraumes internalisiert werden, wenn Geschädigter, Begünstigter, Nutznießer und Kostenträger diesem auch angehören.

Ähnliches gilt für den Fall der Allmende bzw. öffentlichen Güter: Hier liegen aufgrund mangelnder Konkurrenz oder fehlender Ausschlussmöglichkeiten Übernutzungen bzw. Free-rider-Positionen vor. Diese lassen sich in vielen Fällen jedoch aufgrund von Erreichbarkeiten räumlich eingrenzen. So haben Gemeindewiesen für eine Gemeinde Bedeutung, aber nicht darüber hinaus; Weltmeere betreffen potenziell alle diejenigen, die sich der Nutzung der Meere bemächtigen; Fischereizonen gelten aufgrund von Logistik, neuer Schiffs- und Fischereitechnologien nicht mehr als räumliche Einzugsgebiete, wie sie in den Zeiten der christlichen Seefahrt noch gegolten haben.

Die Standortvorsorge für die Wirtschaft, d.h. die Schaffung geeigneter Bedingungen für die Ansiedlung und Weiterentwicklung von Unternehmen, kann nicht prinzipiell einer einzigen Ebene zugeordnet werden. Standortentwicklung wird zwar kaum im Zusammenhang mit Marktversagen diskutiert, spielt aber in der praktischen Wirtschaftspolitik eine nicht unerhebliche Rolle und kann eher als Marktangel bezeichnet werden. Auch hier lassen sich nach verschiedenen Aufgaben unterschiedliche Einzugsbereiche identifizieren. So erscheint es zweckmäßig, dass sich kommunale und regionale Ebenen um lokale Standortbedingungen vor Ort kümmern; die Einwohner profitieren von den Arbeitsplätzen und die Kommunen sollten Steuereinnahmen in Relation zu den angesiedelten Unternehmen und zu den Einkommen und Bedarfen der Einwohner erhalten. Größere Unternehmen, wie insbesondere exportierende, benötigen teilweise überregionale Infrastrukturen, die mehreren Unternehmen Nutzen stiften. Die notwendige Koordination zwischen den Ebenen ist offensichtlich.

Neben diesem mikroökonomisch fundierten Marktversagen existieren weitere makroökonomisch begründete Folgen des Wirtschaftssystems, die zwar in allokativer Hinsicht keinen Marktangel darstellen, aber von der Gesellschaft als unbefriedigend erachtet werden. Als wichtigste Folge sollen die durch das Wirtschaftssystem erzeugten Einkommensverteilungen und Instabilitäten des Wirtschaftssystems angesprochen werden. Im Hinblick auf die Umverteilung wird aufgrund möglicher Free-rider-Positionen (Olson 1969, Oates 1999) die Umverteilungskompetenz auf höheren Ebenen empfohlen. Gleiches gilt für Maßnahmen zur Stabilisierung der Wirtschaftsentwicklung, da dezentrale Aktivitäten aufgrund hoher wirtschaftlicher Verflechtungen in der Regel zu Versickerungen führen (Head 1976, Thöni 1986, Oates 1999). Die Frage ist hier, auf welcher Ebene Maßnahmen in geeigneter Größenordnung möglich sind. Die wirtschaftlichen Verflechtungen in der EU haben folgerichtig zur Wirtschafts- und Währungsunion geführt.

In den letzten Jahren haben sich neben diesen klassischen Argumenten weitere neuere entwickelt, die mit den materiellen Folgen der Wirtschaft verbunden sind. Das Management von Stoffströmen in der Wirtschaft ist beispielsweise auch eine Aufgabe, die entsprechend der räumlichen Ebenen zuzuordnen ist. Diese Argumente sind jedoch schon sehr eng mit der Dimension der Umwelt verbunden.

3.2.2 Umwelt

An das Konzept der externen Effekte knüpft die Dimension der Umwelt an. Grundsätzlich besteht aus Sicht der Nachhaltigkeit hier das Ziel darin, die Umwelt in ihrem Potenzial langfristig zu erhalten, wobei insbesondere die Regenerationsfähigkeit der Umwelt und eine Minimierung irreversibler Schäden und Entnahmen aus der Umwelt im Vordergrund steht. Die Enquete-Kommission hat in der Folge Managementregeln für Stoffströme formuliert (Enquete-Kommission 1997: 44, Minsch 1998: 21). Bei föderativen Systemen ist weiter zu prüfen, inwieweit sich die Wirkungs- und Gestaltungszusammenhänge der Umwelt räumlich eingrenzen lassen, was wiederum Hinweise im Hinblick auf die Aufgabenverteilung gibt.

Es ist bekannt, dass sich Eingriffe in die Umwelt meist innerhalb einzelner Ökosysteme ausbreiten. So verteilt sich ein flüssiger Schadstoff unter der Annahme des Nichtvorhandenseins von Strömung relativ gleichmäßig in einem See. Nun hat ein See normalerweise einen Zufluss und einen Abfluss, so dass ein Schadstoff, der sich durch den Zufluss in den See ergießt, durch den Abfluss weiterwandert, wie z.B. von der Oder in die Ostsee, von dort in die Nordsee und dann über den Atlantik in alle Weltmeere. Dies zeigt recht schnell, dass Wassereinzugsgebiete aus der Umweltsicht der Einwirkung prinzipiell eine zweckmäßige räumliche Abgrenzung darstellen. Die Einbindung in lange Ketten und Hierarchien zwingt zur Wahl verschiedener Ebenen: Es lässt sich vermuten, dass der Fluss als Fluss in dem Sinn in sich geschlossen ist; das Einzugsgebiet der Oder z.B. lässt sich von der Elbe im Westen und der Weichsel im Osten eindeutig abgrenzen. So könnte auf einer Ebene das Odereinzugsgebiet eine zweckmäßige Abgrenzung darstellen, die auf nächsthöherer Ebene – in der Ostsee – mit beispielsweise der Weichsel und allen weiteren Zuflüssen der Ostsee vereint wird.

Es existieren weitere naturräumlich gebundene Kreisläufe, die in sich relativ geschlossen sind, wie beispielsweise in Berggebieten. Diese Ökosysteme zeichnen sich wie alle anderen dadurch aus, dass sie zwar Kreisläufe abbilden, aber zum einen nicht vollständig geschlossen sind und in Hierarchien ablaufen, die sich zum anderen auch gegenseitig stören können (bekanntermaßen stellt nicht einmal die Erde mit Blick auf die Sonne ein geschlossenes Ökosystem dar). Für die Zuordnung von Ökosystemen könnte versucht werden, ein Inventar der wichtigsten Ökosysteme und ihrer räumlichen Ausdehnung zu erstellen (Park 2001: 576), auf dessen Basis dann zweckmäßige räumliche Abgrenzungen im Sinne des größten gemeinsamen Nenners definiert werden. Tab. 2 liefert in den ersten beiden Spalten einige Beispiele für Regionsabgrenzungen auf der Basis verschiedener Ökosysteme und nennt Beispiele für die institutionelle Zusammenarbeit im Hinblick auf das jeweilige Ökosystem.

Im Idealfall lassen sich sogenannte „Behälterregionen“, wie Läßle sie schon genannt hat, definieren, die in einem gewissen Maße in sich geschlossen sind. Dem ist jedoch hinzuzufügen, dass die Stoffflüsse vieler Ökosysteme noch gar nicht bekannt sind, das heißt also, dass

die Behälterregionen, sofern es denn möglich ist, Regionen dieser Art einigermaßen trennscharf zu bestimmen, auch nur vorläufig sein können.

Tab. 2: Ökosysteme und ihre räumliche Ausdehnung

Ökosystem	Räumliche Ausdehnung	Beispiel für institutionelle Zusammenarbeit
Wassereinzugsgebiete	Flussläufe	Kooperation der Rheinanrainerstaaten
	Binnenseen	Bodenseekooperation
	Binnenmeere	Ostseekooperation
	Weltmeere	
Luft, CO ₂	Weltweit	Weltklimakonferenzen
	Regional	Blauer Himmel über dem Ruhrgebiet
In sich homogene Natur- und Kulturlandschaften	Wald (Regenwald)	
	Gebirge	Länder der Alpenkonvention
Anthropogene Landschaften im engeren Sinne	Stadt und Land als in sich kohärente Teilräume versus funktionale Räume	Gebietskörperschaften

Tab. 2 zeigt aber auch, dass wir uns nicht alleine über die Wirkungszusammenhänge an optimale Abgrenzungen herantasten können, das System wird sehr schnell sehr komplex. Im Hinblick auf die Analyse der Umwelt ist deshalb auch davon abstrahiert worden, indem der tatsächlich unter der Missachtung von Umweltbelangen durch eine Gesellschaft und ihre Wirtschaft in Anspruch genommene Raum gemessen wird: der ökologische Fußabdruck. Umgekehrt lässt sich dann fragen, wie viel Raum diese Gesellschaft mit ihrer Produktion unter der Annahme belegen darf, dass sie ihre Ressourcen unter Einhaltung ökologischer Nachhaltigkeit nutzt (Wackernagel; Rees 1997, Anwendungen www.kommunale-info.de 2002). Dieser Raum lässt sich auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen bis zur einzelnen Person ermitteln. Es existieren weitere Konzepte, die in eine ähnliche Richtung stoßen: Bilanzierungssysteme wie die umweltökonomische Gesamtrechnung versuchen in buchhalterischer Logik, Naturkapital und Naturverbrauch festzustellen, und orientieren sich in der Regel an den administrativen Raumabgrenzungen; Stoffstromrechnungen und -management auf allen räumlichen Ebenen zielen stärker auf Beschreibung der systemimmanenten Zusammenhänge ab und liefern damit Ansatzpunkte für Instrumentarien (www.wupperinst.org 2002).

Zentral ist aber, dass letztlich von den gegebenen administrativen Strukturen ausgegangen werden muss: Zum einen ist das statistische Instrumentarium zur Diagnose und Steuerung auf diese Abgrenzung ausgerichtet und zum anderen orientiert sich dieser Ansatz auch an administrativen räumlichen Ebenen, auf denen auch Politik gemacht wird. Die letzte Spalte der Abbildung zeigt, wie durch institutionelle Arrangements der Kooperation und Koordination die Grenzen gegebener nationaler und föderativer Gebietseinheiten überwunden werden.

Aus der Sicht der Umwelt wäre es zu begrüßen, wenn sich räumliche Abgrenzungen von Handlungseinheiten an den räumlichen ökologischen Bedingungen orientierten. Aber of-

fensichtlich sind diese Ökosysteme zu vielfältig, als dass hier Veränderungen des föderativen Gerüsts möglich wären. Insofern spielt hier die Kooperationsinfrastruktur dahingehend eine Rolle, den Wirkungskreis und den Gestaltungskreis aufeinander abzustimmen. Das heißt aber auch, dass die Handlungseinheiten für Kooperationen im Hinblick auf Nachhaltigkeit ausgerichtet sein sollten, um die Unzulänglichkeiten räumlicher Abgrenzung im Hinblick auf die anstehenden Aufgaben ausgleichen zu können.

3.2.3 Soziales

Die sozialen Fragen im Hinblick auf die Nachhaltigkeit finden ihren Referenzpunkt darin, welche Vorkehrungen eine Gesellschaft treffen muss, um das dauerhafte Überleben der Menschheit zu sichern. Wichtigste Grundbedingungen sind Frieden und Stabilität, und, abgeleitet aus den Grundwerten der meisten Zivilgesellschaften, der Schutz der individuellen Freiheit. Daraus ergeben sich weitere Aspekte, welche maßgeblich die soziale Stabilität (von Umverteilungsmaßnahmen und Wohnungsbau über Gesundheitsversorgung bis Familienpolitik) beeinflussen. Gerade im Hinblick auf die soziale Dimension besteht eine grundsätzliche Einigkeit über Werte wie Menschenwürde, freie Entfaltung der Persönlichkeit und Solidarität, wobei sich aus dem Anspruch an die Leistung der Gesellschaft auch die Pflicht zum Beitrag ergibt (Enquete-Kommission 1997: 51; Minsch u.a. 1998: 20). Bizer 2000 führt die soziale Dimension der Nachhaltigkeit über das Sozialkapital neben Human-, Sach- und natürlichem Kapital in die gesamtgesellschaftliche Produktionsfunktion ein. Es ist letztlich wiederum eine gesellschaftliche Entscheidung, welche Aspekte im Einzelnen als Beitrag zur sozialen Stabilität einer Gesellschaft gesehen werden.⁷ Zu beachten ist, dass diese sozialen Aspekte auch im Hinblick auf ihren Wirkungs- und Gestaltungskreis beurteilt werden müssen, wenn nach einer Aufgabenverteilung zwischen den Ebenen gesucht wird.

Der Raubbau der Entwicklungsländer an den Regenwäldern stellt ein gutes Beispiel dafür dar, wie versucht wird, Armut und soziale Ungleichheit zwischen den Industrie- und Entwicklungsländern auf Kosten der Umwelt auszugleichen. Andere Länder, die nicht auf diese Möglichkeiten zurückgreifen können, leben teilweise in noch größerer Armut und sozialem Unfrieden, was den Wanderungsdruck erhöht und damit auch soziale Probleme in den entwickelten Ländern erzeugt. Dieses Problem kann offensichtlich nur unzureichend auf bilaterale Weise zwischen einzelnen reichen und armen Länder behandelt werden.

Nimmt man nur den sozialen Frieden mit all seinen oben genannten Facetten, so lässt sich unschwer erkennen, dass hier Staaten, Länder und Regionen bis zu lokalen Lebensgemeinschaften zu einem gesamtheitlichen sozialen Frieden beitragen. So sind Umverteilungsmaßnahmen eben auch an der Integration von Räumen zu orientieren, was auch in dynamischer Perspektive gesehen werden muss. Die heute gesellschaftlich akzeptierte Umverteilungsnorm zwischen den EU-Staaten wäre vor 20 Jahren undenkbar gewesen. Erkennt man Migration aufgrund wirtschaftlicher Ungleichgewichte als Maßstab für sozialen Frieden und ausge-

⁷ Dies lässt sich an der Auswahl verschiedener Indikatoren ablesen: Beispiel des ISÖ: die Sicherung der Existenz aller Gesellschaftsmitglieder, Pflege und Entwicklung der sozialen Ressourcen, Chancengleichheit im Hinblick auf den Zugang zu Ressourcen sowie – und hier besteht nun wieder ein Zusammenhang zur Steuerung: Partizipation an sozialen Entscheidungsprozessen. Siehe <http://www.isoe.de/literat/kurzdp13.htm>.

glichene Verhältnisse an, so besteht auf EU-Ebene ein hohes Niveau des Zusammenhalts. Auf der Ebene der Stadtteile lässt sich auch insbesondere in Großstädten zunehmende Segregation und Armut ausmachen.

Sozialer Friede und soziale Stabilität weisen unterschiedliche räumliche Reichweiten auf in Abhängigkeit von unterschiedlichen Faktoren wie wirtschaftlichen Verflechtungen, sozio-kulturellen Berührungspunkten oder historischen Entwicklungen. Die Intensität des Einflusses von Instabilitäten hängt von der Schwere der Problemlagen wie gleichermaßen auch von der gesellschaftlich wahrgenommenen räumlichen Nähe bei eingeforderter Solidarität und eigener solidarischer Verantwortung ab.

Im Hinblick auf den Föderalismus ist also zu prüfen, welche Reichweite die mit der sozialen Dimension verbundenen Aufgaben aufweisen, um die zuvor genannte Kongruenz zu erzeugen, d.h. welche von der Gesellschaft von der Weltebene bis hinunter in die Nachbarschaft definierte Art der Solidarität jeweils als akzeptabel definiert wird: Die Argumente reichen hier vom Schutz der Menschenrechte bis zur Abwendung von in der Regel unerwünschten regionalen Schiefen wie hoher Migration. Referenz für die Zuordnung der in sozialer Hinsicht anstehenden Aufgaben an Gebietskörperschaften und Ebenen ist der funktionale Zusammenhang, in dem soziale Gruppen miteinander stehen.

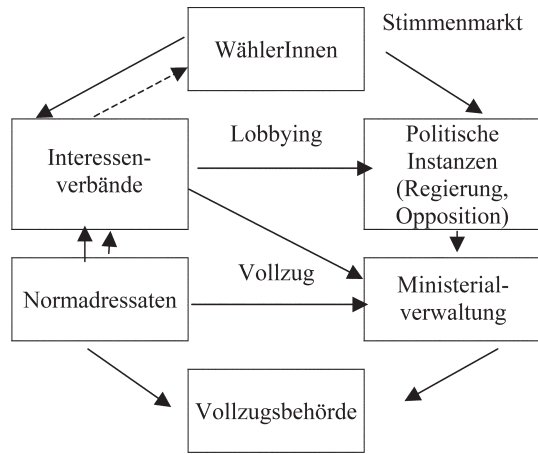
3.2.4 Steuerung

Für die im Rahmen der vorgestellten Dimensionen anstehenden Aufgaben wurde zunächst angenommen, dass eine klare Trennung von staatlichen und privaten Aufgaben möglich ist und der Staat als Wohlfahrtsstaat seine Bürger sozusagen „rundum“ versorgt. In den letzten 20 Jahren hat sich jedoch herauskristallisiert, dass dort, wo der Markt versagt und der Staat einschreitet, nicht zwangsläufig von einem Funktionieren des Staats ausgegangen werden kann (Staatsversagen), dass der Wohlfahrtsstaat der 60er Jahre nicht finanzierbar und durchsetzbar ist und dass traditionell funktionierende Institutionen wie beispielsweise Familie, Dorfgemeinschaft und andere Solidargemeinschaften erodieren. Auswege aus dem Vakuum, das dieses Dilemma hinterlässt, führen in zwei Richtungen, die miteinander verbunden sind: zum einen die Stärkung der Selbstverantwortung und Eigeninitiative und zum anderen die Entwicklung neuer gesellschaftlicher Institutionen, welche diese Aufgaben zu übernehmen in der Lage sind. In diesem Zusammenhang wird dann von einer neuen Zivilgesellschaft gesprochen, die auch einen wesentlichen Teil des bereits genannten Sozialkapitals ausmacht.

Hinzu kommt die in Abschnitt 3.1 dargelegte Überlegung, dass sich Nachhaltigkeit nicht anhand genauer Kriterien gleichsam technokratisch beschreiben lässt, sondern im Rahmen eines gesellschaftlichen Lern-, Such- und Gestaltungsprozesses gefunden werden muss (Enquete-Kommission 1997) – die offensichtlichen Zielkonflikte zwischen den Dimensionen legen dies nahe. Das hat wiederum erhebliche Konsequenzen für das Politikverständnis, die Politik und auch die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an der Politik und in gesellschaftlichen Prozessen im weiteren Sinne. Einen Hinweis auf die vielfältigen Beziehungen, die hier in Betracht gezogen werden müssen, gibt Abb. 2.

Ohne auf die Beziehungen im Einzelnen einzugehen, wird deutlich, dass die Findung, Formulierung und Umsetzung jeder Politik aus einem komplexen Geflecht unterschiedlicher Rollen, Positionen und Organisationen entspringt. Im Hinblick auf die Interaktion zwischen diesen Akteursgruppen wurden von der Enquete-Kommission zur Ausfüllung der regulativen Dimension der Nachhaltigkeit im Sinne des o.g. Gestaltungs-, Such- und Lernprozesses vier institutionelle Basisstrategien vorgeschlagen, die sich jeweils in der Einrichtung entsprechender Institutionen manifestieren und im Auftrag der Enquete-Kommission in einem umfassenden Institutionenatlas zusammengefasst wurden (folgende vier Punkte: Zitate jeweils Minsch u.a. 1998: 143, 201, 264, 323; Hervorhebungen jeweils durch den Verfasser):

Abb. 2: Schematische Darstellung der Akteure und ihrer Interaktionsprozesse



Minsch u.a. (1998: 65) in Anlehnung an Gawel (1995: 33) und Endres; Finus (1996: 43)

- „*Reflexivität* dient dazu, das Wissen um Nebenfolgen im Handeln von Akteuren in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft zu erhöhen“, was im Hinblick darauf von Bedeutung ist, dass auf diese Weise Orientierung auf Kurzfristigkeit und die Abhängigkeit von eindimensionalem (Experten-)Wissen verringert wird. Darunter fallen dann Systeme der Berichterstattung, beratende Satelliteninstitutionen, die verbesserte Strukturierung von Informationen und Entscheidungsprozessen sowie eine entsprechend ausgerichtete Forschungs-, Bildungs- und Wissenschaftspolitik.
- „*Partizipation und Selbstorganisation* tragen dazu bei, die Organisationspotenziale der betroffenen Interessengruppen zu stärken“, was dahingehend wichtig ist, als aufgrund der hohen Ausdifferenzierung der Gesellschaft die Ausdifferenzierung übergreifender Institutionen neue Koalitionen und Lösungsstrategien ermöglichen kann. Darunter fallen Möglichkeiten zur Selbstorganisation in allen Teilsystemen der Gesellschaft und über deren Grenzen hinweg, Beteiligungsrechte von der Öffentlichkeit bis zur direkten Demokratie sowie diskursive Beteiligungsmodelle.
- „*Ausgleichs- und Konfliktregelungen*“ gewinnen insofern an Bedeutung, als hier Barrieren überwunden werden können, die auf einen mangelnden Organisationsgrad, unzureichende Teilhabe- und Entscheidungsrechte oder andere Abhängigkeiten vom politisch-administrativen System sowie anderen Akteuren zurückzuführen sind. Darunter fallen advokatorische Institutionen im Dienste der Nachhaltigkeit innerhalb des bereits bestehenden Institutionen-, Ressourcen- und Machtausgleichs, die Öffnung von Normbildungsprozessen sowie Integrationsstrategien auf administrativer Ebene.

- „Neben technisch-ökonomischen *Innovationen* ist eine zukunftsfähige Gesellschaft insbesondere auf soziale und institutionelle Innovationen angewiesen“, was dahingehend von Bedeutung ist, dass auf diese Weise neue Lösungswege zur Überwindung von Blockaden für eine nachhaltige Entwicklung gefunden werden können. Darunter fallen neue Instrumente zur Internalisierung, Kooperationsstrategien und Informationsstrategien und staatliche, intermediäre und private Institutionen, Informationsstrategien und Förderstrategien der öffentlichen Haushalte.

Die Institutionen, die anschließend vorgeschlagen wurden, können hier nicht vorgestellt werden. Doch verdeutlicht sich noch einmal, warum die dritte Dimension des Sozialen oft mit Politik oder Partizipation vermischt wird: Nach landläufiger Auffassung befasst sich Politik im Gegensatz zur Wirtschaft mit sozialen Aspekten. Tatsächlich geht es aber bei der Politik um Steuerungsfragen, die alle drei materiellen Dimensionen in gleicher Weise betreffen.⁸ Im Hinblick auf föderative Systeme ist nun wiederum zu prüfen, inwieweit Potenziale dahingehend genutzt werden können, den Anspruch der gesellschaftlichen Steuerung im dargelegten Sinne der Nachhaltigkeit zu unterstützen – und in der Tat ergeben sich mannigfaltige Anknüpfungspunkte:

Werden föderative Systeme im Hinblick auf ihre Berichts- und Entscheidungssysteme an ihren wirkungstheoretischen Zusammenhängen orientiert, so kann ein wichtiger Beitrag zur Steuerung einer nachhaltigen Entwicklung geleistet werden. Problembezogene Informationen, zielgerichtet für die jeweils relevanten Akteure aufbereitet und in denjenigen Kreisen diskutiert, die auch in entsprechender Weise betroffen sind (sei es in der Hinsicht der Nutzer, Nutznießer oder Kostenträger), unterstützen die geforderte *Reflexivität* der gesellschaftlichen Gestaltungs-, Such- und Lernprozesse. Im Hinblick auf *Partizipation und Selbstorganisation* wurden ja bereits in Abschnitt 2.2 die Vorteile föderativer Systeme im Vergleich zu anderen Regierungssystemen dargestellt. Dies heißt aber nicht, dass föderative Systeme von sich aus Institutionen der gewünschten Arten bereitstellen. Wenn über Teilsysteme bzw. Teilräume und deren Grenzen gesprochen wird, ist bei föderativen Systemen zudem die verbesserte Möglichkeit der Kooperation entlang der Grenzen hervorzuheben, ein Phänomen, das oft untergeht im Rahmen dieser Debatte. Es ist anzunehmen, dass Entscheidungsinstitutionen an Grenzen liegender Teilräume grenzüberschreitende Aspekte klarer im Blick haben als diejenigen des Gesamttraumes. Allerdings muss den entsprechenden Teilräumen dann auch die Kompetenz zu grenzüberschreitenden Verhandlungen gewährt werden.

Kompetenzen sind auch zur Aushandlung von *Ausgleichs- und Konfliktregelungen* zwischen dezentralen Einheiten in föderativen Systemen notwendig. Abschnitt 2.4 zeigte hierzu bereits Ansatzpunkte. Föderative Systeme sollten dann auch dezentral advokatorische Institutionen vorsehen, die sich an den materiellen Dimensionen der Nachhaltigkeit orientieren. Der institutionelle Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften als Verfahren der *Innovation* ist auch ohne explizite Berücksichtigung der Nachhaltigkeit bereits in Abschnitt 2.1 hervorgehoben worden. Insgesamt betrachtet, werden die dargestellten Ansprüche durch

⁸ Ähnliches gilt im Hinblick auf *Partizipation*, der grundsätzlich soziale Gesichtspunkte zugeordnet werden. Faktisch geht es aber auch hier um gesellschaftliche Steuerung und Entscheidungen, die vom Ergebnis her eher mit Resultaten im sozialen Bereich verbunden werden.

die Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips im Rahmen von föderativen Systemen unterstützt (Eser 2001). Dabei ist zu betonen, dass einige der dazu notwendigen Institutionen bereits vorhanden sind, d.h. dass das föderative System hier seine Vorteile im Hinblick auf Innovationen in einzelnen Teilräumen bereits gezeigt hat. Der gesellschaftliche Lern-, Such- und Gestaltungsprozess im Rahmen föderativer Staatsysteme, wie er im Hinblick auf die Nachhaltigkeit gefordert wird, muss nun zeigen, dass dieser auch dort übertragen wird, wo dies zweckmäßig und sinnvoll ist.

3.3 Föderative Systeme und Nachhaltigkeit

Was heißt dies nun für föderative Systeme? Offensichtlich existieren Argumente im Hinblick auf alle vier Dimensionen der Nachhaltigkeit, die für eine räumlich abgestufte Kompetenzverteilung sprechen. Föderative staatliche Systeme vereinigen die Vorteile unitarischer Staaten einerseits und völlig unabhängiger Staaten andererseits, indem einerseits eine in räumlicher Hinsicht ursachenadäquate Befassung mit gesellschaftlichen Aufgabenstellungen möglich ist und dabei eine Gewaltenteilung auch in vertikaler Hinsicht gewährleistet wird und andererseits ein gemeinsamer Rahmen für die Koordination und auch die Wahrnehmung von gesellschaftlichen Aufgaben zur Verfügung steht. Nachteile entstehen dann, wenn keine klare Aufgabenabgrenzung vorliegt und somit „alle über alles“ entscheiden.

Diese grundsätzlichen Vorteile bieten auch Ansatzpunkte zur Umsetzung der Nachhaltigkeit, d.h. vom Prinzip her nichts Neues, nur bringt das Kriterium der Nachhaltigkeit zusätzliche Aspekte ins Spiel, die bisher keine oder eine untergeordnete Rolle gespielt haben. In materieller Hinsicht sind die drei Dimensionen und Zielbereiche *Umwelt*, *Wirtschaft* und *Soziales* zu berücksichtigen, die miteinander hinsichtlich der Nachhaltigkeit in Einklang gebracht werden müssen, und zwar insbesondere dort, wo Zielkonflikte bestehen. Der Weg dahin liegt in der vierten Dimension, der *Steuerung*. Das *Leitmotiv* der Nachhaltigkeit geht dann dahin, *Wirkungs- und Gestaltungskreise* in den genannten materiellen Dimensionen unter Einsatz des Instrumentariums der Aufgabenverteilung und der Koordination im Föderalismus problemspezifisch einander anzunähern. Was den Wirkungskreis betrifft, wurden zu jeder Dimension einige Beispiele genannt. Im Hinblick auf den Gestaltungskreis ist darüber hinaus zu berücksichtigen, dass Nachhaltigkeit als regulative Idee neue Anforderungen hinsichtlich der Dimension der gesellschaftlichen Steuerung stellt, die über das überkommene Verständnis der Arbeitsteilung von staatlichem und privaten Bereich – der Ausgestaltung eines Wohlfahrtsstaates und der Selbstorganisation der Zivilgesellschaft – hinausgeht. Zudem bleibt es immer eine Frage der gesellschaftlichen Bewertung, wie die Wirkungskreise abgegrenzt werden (Postlep; Döring 1996: 13). Bei einer Orientierung föderativer Staatsstrukturen an den entsprechenden *Basisstrategien* und ihrer institutionellen Umsetzung, wie sie z.B. von der Enquete-Kommission (s.o.) vorgeschlagen wurden, wie Reflexivität, Partizipation und Selbstorganisation, Ausgleichs- und Konfliktregelung sowie Innovation, können wichtige Beiträge zur Durchsetzung von Nachhaltigkeit erlangt werden.

4. Die regionale Ebene in drei nationalen Nachhaltigkeitsstrategien

4.1 Hintergrund, Prozess und Ausrichtung

Die UN-Konferenz zur Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro hat im Jahre 1992 die Agenda 21 beschlossen und die Regierungen und regionalen und kommunalen Gebietskörperschaften zum Handeln aufgefordert, so u.a. zur Ausarbeitung „nationaler Nachhaltigkeitsstrategien“. Einzelne Kommunen wurden Vorreiter bei der Umsetzung in sogenannten Lokale-Agenda-Prozessen, doch auf nationaler Ebene kam der Prozess in den meisten Unterzeichnerstaaten nur schleppend in Gang. Zwar wurden Expertengruppen und Enquete-Kommissionen eingerichtet, die Grundlagenmaterial erarbeiteten, (Enquete-Kommission 1997), doch erst das Nahen des Gipfels in Johannesburg (Rio plus 10 vom 26.8. bis 4.9.2002), bei dem eine Bestandsaufnahme der Umsetzung der Nachhaltigkeit geliefert werden sollte, brachte Bewegung. Insofern überrascht es nicht, dass erst kurz vor dem Treffen in Johannesburg die jeweiligen Strategiedokumente verabschiedet wurden: in Deutschland am 17.4.2002, in Österreich am 30.4.2002 und in der Schweiz am 27.3.2002, wobei letztere bereits eine erste Strategie schon 1997 vorgelegt hatte. Einen Überblick über die nationalen Strategien, die im Folgenden ausgewertet werden, bietet Anhang 1 bis 3.

Die nationalen Nachhaltigkeitsstrategien zeigen interessante Ansatzpunkte für die Beurteilung der Rolle der Regionen. Denn neben den eigenständigen Aktivitäten der Regionen und Kommunen im Rahmen der Lokalen Agenda 21, die nicht zum Gegenstand der nationalen Nachhaltigkeitsstrategien gehören, zeigen die nationalen Strategien zumindest an, wo in welchen Bereichen die Arbeit auf regionaler und kommunaler Ebene unverzichtbar ist. Mit Referenz auf die Kriterien des Abschnitts 4 wird eine Einschätzung der Bedeutung und Rolle der regionalen und lokalen Ebenen durchgeführt.

4.1.1 Deutschland

Die deutsche Bundesregierung überließ „Rio“ in erster Linie dem Parlament. Der Bundestag hatte mehrere Enquete-Kommissionen zur Erarbeitung von Grundlagen für eine Strategie eingerichtet. Daneben wurden im Jahr 1996 vom Umweltbundesamt sowie vom Bund/Misereor (letzte Aktualisierung 2002) je eine Studie mit strategischen Ansätzen vorgelegt, die aber keine offiziellen Positionen darstellten. Der Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung mit Vertretung der Bundesministerien für Umwelt, Wirtschaft, Landwirtschaft, Verkehr und Bauen, Gesundheit, Bildung, Arbeit und Soziales und Internationale Zusammenarbeit wurde am 26.7.2000 per Kabinettsbeschluss zur Erarbeitung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie eingerichtet. Beraten werden Bundesregierung und Parlament zudem durch den am 4.4.2001 konstituierten Rat für Nachhaltige Entwicklung, dessen 17 Mitglieder aus Wirtschaft, Verkehrswesen, Gewerkschaften, Umweltschutzverbänden, Ländern/Kommunen, Verbraucherschutz/Ernährung/Landwirtschaft, Internationales/Entwicklung, Kirchen und Wissenschaft kommen. Der Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung einigte sich am 19.12.2001 auf den Entwurf einer nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, der von der Bundesregierung der Öffentlichkeit vorgestellt wurde. Mit 21 Zielen und Indikatoren für eine nachhaltige Entwicklung wurden die Perspektiven für ein zukunftsfähiges Deutschland im 21. Jahrhundert aufgezeigt. Nach einer weiteren Phase der Konsultation und des Dialogs erfolgte die Überarbeitung der Strategie und eine Verabschiedung durch das

Kabinettsrat am 17.4.2002. Der Rat für nachhaltige Entwicklung soll dann die Bundesregierung bei der Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie beratend unterstützen und der Bund-Länder-Arbeitskreis „Nachhaltige Entwicklung“ soll die Koordination zwischen den Ebenen sichern.

Die Ausrichtung der Nachhaltigkeitsstrategie (Bundesregierung 2002) orientiert sich am Brundtland-Bericht und der Erkenntnis der Bundesregierung, dass Nachhaltigkeit eine „Querschnittsaufgabe“ ist, die sie „zu einem Grundprinzip ihrer Politik“ macht (S. 9). Sie erkennt an, dass die Strategie nie abgeschlossen sein wird und ein intensiver gesellschaftlicher Dialog zwischen den Generationen notwendig ist. Eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie mache im globalen Kontext Sinn, wenn das Motto der lokalen Agenda 21 „Global denken und lokal handeln“ ernst genommen werde (S. 10). Zudem soll die Strategie „die wichtigen Trends in der Wirtschaft und Gesellschaft aufzeigen und auf dieser Grundlage die für unser Land notwendigen Weichenstellungen deutlich machen, das Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung entwerfen und Ziele festlegen“ (S. 11).

Im Text (siehe Anhang) werden zunächst die Dimensionen des Leitbildes (Generationengerechtigkeit, Lebensqualität, sozialer Zusammenhalt sowie internationale Verantwortung) eingeführt, bevor eine ausführliche Darstellung der Ziele und Indikatoren folgt. Die Schwerpunkte der nachhaltigen Entwicklung – das zentrale Element der Strategie – sind sektoral orientiert (Energie, Mobilität, Gesundheit, Demographie, Bildung, Wirtschaft, Siedlungsentwicklung). Die Strategie schließt nach einer Betrachtung der globalen Verantwortung mit der Frage der Erfolgskontrolle ab. Im Vergleich zu den beiden im Folgenden vorgestellten Strategien wirkt das gesamte Dokument in sich weniger konsistent, insbesondere was die Tiefe und die Breite der Betrachtung in den Themenfeldern der sektoralen Schwerpunkte betrifft.

4.1.2 Österreich

Auch Österreich wählte eine Mehrstufenlösung. In der zweiten Hälfte der 90er Jahre wurden einzelne Dokumente wie eine Klimaschutz-, ein Biodiversitätsstrategie und der nationale Umweltplan erarbeitet. Dann erst folgte eine umfassende Nachhaltigkeitsstrategie (Martinuzzi; Kopp 2002). Ein erster direkter Schritt lag im „Grünbuch für ein nachhaltiges Österreich“ (3–5/2001) mit dem Status eines Expertenberichts einer „Strategiegruppe“ aus Vertretern mehrerer Bundesministerien sowie von Vertretern der Sozialpartner, die einen Dialog mit allen relevanten gesellschaftlichen Gruppen führten. Das Grünbuch enthielt den Konsens über prioritäre Handlungsfelder und deren Zusammenhänge. Der zweite Schritt bestand in der Erstellung des Expertenentwurfs der österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie (9/2001–2/2002), der einen Konsens über Ziele, Ansatzpunkte und erste Schritte für einen Umsetzungsprozess enthält. Die Experten setzten sich aus einem Plenum mit 40 Vertretern der Ministerien und der Kammern, der Gemeindeverbände sowie der Länderkoordinatoren zusammen. Eine wissenschaftlich besetzte Redaktionsgruppe übernahm die Texterstellung und der Prozess wurde durch einen unabhängigen Moderator moderiert. Der Prozess wurde durch partizipative Elemente wie öffentliche Konferenzen, Befragungen von Wissenschaftlern sowie Internetdiskussionen ergänzt. Im dritten Schritt folgte die politische Abstimmung und Fertigstellung der „Österreichischen Strategie zur Nachhaltigen Entwicklung“ mit dem Ergebnis eines politischen Konsenses der Regierungsparteien. Im Rahmen der politischen

Abstimmungen wurden mit Ausnahme der sozialpolitischen Zielsetzungen nur kleinere Veränderungen vorgenommen (22.2.2002–30.4.2002).

Die Ausrichtung (Eine Initiative der Bundesregierung 2002) lässt sich folgendermaßen umreißen: „Die österreichische Bundesregierung verbindet die politischen Gestaltungsziele für eine nachhaltige Lebens-, Umwelt- und Standortqualität in Österreich mit der Verantwortung für die Entwicklung auf globaler Ebene“ (S. 2). Weiter wird ausgeführt, „eine erfolgreiche Umsetzung des politischen Leitbildes für ein nachhaltiges Österreich kann weder verordnet noch von Experten hinter verschlossenen Türen geleistet werden. Ohne gesellschaftliche Kommunikation über Nachhaltigkeit wird es keine nachhaltige Gesellschaft geben. Verständnis und Akzeptanz und Zustimmung für die mit diesem Leitbild verbundenen Herausforderungen, Ziele und Chancen, aber auch Anknüpfungspunkte für Problemlösungen im Alltag sind Voraussetzungen für das Anliegen, aus Betroffenen Beteiligte und aus Zielgruppen Partner zu machen“ (S. 3). Weithin wird klargestellt, dass die Nachhaltigkeitsstrategie konzipiert ist als „nationales Dach über bereits bestehende Strategien, Programme und Pläne zur Nachhaltigkeit“ (S. 6). Die Strategie sei „nicht nur eine Selbstverpflichtung der Bundesregierung, sondern richtet sich gleichermaßen als Aufruf an die Länder, Regionen und Gemeinden, an Wirtschaft genauso wie an BürgerInnen. Im Sinne der Prinzipien von Selbstorganisation, Eigenverantwortung, Subsidiarität und Regionalität soll sie den eigenständigen Bottom-Up-Aktivitäten aller Akteure eine gemeinsame Ausrichtung auf wichtige Hebelpunkte ermöglichen und den dafür erforderlichen Rückhalt auf Bundesebene geben“ (S. 7). Die österreichische Nachhaltigkeitsstrategie ist insofern klar positioniert: Sie bindet die Bundesregierung und bietet den anderen Ebenen und Akteuren einen Orientierungsrahmen an, auch wenn mangels einer formalen Zustimmung der Länder und Gemeinden keine Bindungswirkung begründet ist.

In der Strategie (siehe Anhang) werden, nach einer Einführung mit der Darstellung der Herausforderungen und Grundlagen, vier Handlungsfelder, untergliedert in 20 Leitziele, mit den Punkten Hintergrund – Ziele – Ansatzpunkte systematisch abgearbeitet. Es schließt sich die Darstellung der Grundprinzipien der Umsetzung an. Der Anhang ergänzt unter den Titeln „erste Schritte“ sowie „innovative Beispiele“ konkrete Maßnahmen auf der Ebene der Handlungsfelder. Es handelt sich um ein Dokument, das sehr systematisch und sehr umfassend die meisten relevanten Bereiche abarbeitet.

4.1.3 Schweiz

Die Schweiz hatte schon im März 1993 einen „Interdepartmentalen Ausschuss Rio“ (IDARio) gebildet. Der Vorstand des IDARio setzt sich aus dem Staatssekretariat für Wirtschaft, der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit, dem Bundesamt für Umwelt, Wald und Landwirtschaft, dem Amt des Eidgenössischen Departments des Inneren sowie des Bundesamtes für Raumentwicklung zusammen und dient als Informations-, Koordinations- und Diskussionsplattform des Bundes. Zu Grundsatzfragen wird auch der 1998 eingesetzte Rat für Raumordnung eingeschaltet. Die erste Strategie von 1997 beschränkte sich auf wenige umsetzbare Maßnahmen für die Legislaturperiode bis 1999. Im Jahr 1999 wurde eine neue Bundesverfassung verabschiedet, welche die Nachhaltigkeit zum Staatsziel erhebt. Nach der Vorlage eines Zwischenberichtes am 11.12.2000 zog der schweizerische Bundesrat

Schlussfolgerungen für die Weiterentwicklung und beauftragte die Ämter mit der Umsetzung sowie Erarbeitung der Grundlagen für eine Weiterentwicklung der bundesrätlichen Strategie. Der IDARio vergab in der Folge die Abfassung eines Expertenberichts (MAUCH Consulting; INFAS; Ernst Basler und Partner AG 2001), der zusammen mit weiteren Dokumenten (Schweizer Bundesrat 2002: 6) und einer Evaluation der Umsetzung der Agenda 21 in 7/2001 in eine Analyse der Ausgangslage mündete, welche die Grundlage für die neue Nachhaltigkeitsstrategie des Bundes bot. Der Entwurf der Strategie wurde vor der Verabschiedung der endgültigen Fassung im Bundesrat den Kantonen und den Interessengruppen zur Stellungnahme vorgelegt. Im Jahr 2003 steht eine erste Evaluation an.

Im Hinblick auf die Ausrichtung und den Geltungsbereich ist anzumerken: „Die neue Strategie verfolgt einen umfassenden Ansatz und bezweckt eine flächendeckende Integration der Grundsätze in jedem Politikfeld“ (Schweizer Bundesrat 2002: 6). Gemäß der neuen Bundesverfassung soll in jedem Gesetz, Programm, Konzept und Projekt auf die nachhaltige Entwicklung Bezug genommen werden. Deshalb ist die Strategie sektorübergreifend angelegt und es „sollen Partnerschaften und gemeinsame Kommunikationsbemühungen mit Kantonen und Gemeinden, der Zivilgesellschaft und dem Privatsektor eine erfolgreiche Umsetzung unterstützen“ (S. 1). Der Bundesrat versteht nachhaltige Entwicklung nicht als Sektorpolitik sondern als „regulative Idee“ (S. 11), deshalb wird ein besonderer Wert auf Querschnittsstrategien und amtsübergreifende Maßnahmen gelegt. Nachhaltige Entwicklung wird nicht als Aufgabe staatlicher Instanzen, sondern als Aufgabe aller Institutionen und Einzelpersonen verstanden (S. 12). So müssen alle drei staatlichen Ebenen zusammenarbeiten, damit die Strategie in einen dynamischen Prozess umgesetzt werden kann. Die Zusammenarbeit erfolgt über das Forum Nachhaltige Entwicklung, dem sämtliche interessierte Kreise auf nationaler, kantonaler, regionaler und kommunaler Ebene, insbesondere die Kantone und größeren Städte angehören (S. 13); auch soll sie als Plattform für eine Umsetzung der NE dienen. Nachhaltige Entwicklung darf nicht zu einer Kompetenzverschiebung zwischen Bund und Kantonen führen und muss das Subsidiaritätsprinzip respektieren.

Die Nachhaltigkeitsstrategie (siehe Anhang) berichtet im ersten Teil über den Auftrag und den Strategieerarbeitungsprozess. Der zweite Teil stellt in sechs Abschnitten die Leitlinien der Politik der NE dar, im dritten Teil gefolgt von der Beschreibung von zehn Handlungsfeldern und Maßnahmen. Der vierte Teil beschreibt die Umsetzung und Begleitmaßnahmen. Die Strategie wird durch einen technischen Teil ergänzt, der 22 Maßnahmenblätter zu den Handlungsfeldern enthält und jeweils Herausforderungen, Ziele, Beschreibung, Innovationsgehalt sowie die Umsetzung jeder Maßnahme darstellt. Bei der Formulierung der Schweizer nationalen Strategie setzte der Bundesrat klar einen Rahmen für die untergeordneten Ebenen und zählt auf eine Implementation der gemeinschaftlichen Umsetzung. Die Verantwortung der untergeordneten Ebenen wird mehrfach hervorgehoben.

4.2 Regionale Aspekte der Nachhaltigkeitsdimensionen in den drei Ländern

4.2.1 Steuerung

Im Hinblick auf die Steuerung war in Abschnitt 3 festgestellt worden, dass eine zukunftsfähige Gesellschaft verschiedene Aufgaben und Funktionen in ihren Such-, Lern- und Entscheidungsprozessen berücksichtigen muss: Reflexivität, Partizipation und Selbstorganisation, Ausgleichs- und Konfliktregelungen sowie neben technisch-ökonomischen auch soziale und institutionelle Innovationen. Es ist in allen drei Strategien evident, dass hier alle gesellschaftlichen Gruppen und Interessenverbände eine maßgebliche Rolle spielen; denn Nachhaltigkeit ist kein Konzept, das von oben verordnet und durchgesetzt werden kann.

In Deutschland wird die Strategie selbst als gesellschaftlicher Prozess gesehen, in dem die Rolle der unterschiedlichen Gruppen und Ebenen im Hinblick auf die Entwicklung der Strategie diskutiert wird. Der Charakter des Such-, Lern- und Entscheidungsprozesses sowie die Bedeutung des Dialogs wird zwar immer wieder hervorgehoben. Ein Herunterbrechen auf die einzelnen Themenfelder erfolgt jedoch nur sporadisch im Hinblick auf die Aufgabenteilung zwischen Bund und untergeordneten Ebenen, und auch die eingangs genannten Funktionen finden wenig Niederschlag.

In Österreich wurden im ersten Hauptteil unter dem Stichwort „Leitbild für ein nachhaltiges Österreich“ die Steuerungsfragen im Allgemeinen angesprochen und dabei auch die spezifische Rolle der regionalen Ebene umrissen. Sie leistet zur Regionalität und Subsidiarität wie auch für die föderalistische Kultur einen besonderen Beitrag. Im Kapitel zur Umsetzung werden die eingangs genannten Funktionen systematisch abgearbeitet und ins Gesamtkonzept eingebettet. Insofern ist die Rolle der subnationalen Ebene klarer umrissen und bietet damit auch konkretere Anhaltspunkte, wie eine Steuerung und Umsetzung im Sinne der Nachhaltigkeit erreicht werden kann. Zudem sind Akteure der Länderebene systematisch in die Erstellung der nationalen Strategie eingebunden.

Auch die Schweiz berücksichtigt in der Anlage der Strategie die Kantone und bezieht sie durch die systematische Konsultation ein. Die nachhaltige Entwicklung als Staatsziel in der Bundesverfassung wertet die Sache für alle Ebenen auf. Mit der Forderung nach Einhaltung der Subsidiarität wird zudem eine Richtung vorgegeben, welche die wichtige Rolle der Kantone und lokalen Gebietskörperschaften hervorhebt.

4.2.2 Wirtschaft

In allen drei Ländern wird im Hinblick auf die Wirtschaft besonders der Wettbewerb auf globaler Ebene thematisiert. Ein wesentliches Problem wird im Wettbewerbsnachteil von Produkten gesehen, bei denen die Umweltkosten internalisiert sind, gegenüber Produkten, bei denen das nicht der Fall ist. Hier wird Handlungsbedarf auf internationaler Ebene angemahnt. Was die Infrastruktur betrifft, wird deutlich, dass hier die nationale Ebene auf der einen Seite und die Länder-/kantonale bzw. die regionale und lokale Ebene auf der anderen Seite jeweils ihren Beitrag übernehmen müssen. Unter Infrastruktur sind hier alle Bereiche im Zusammenhang mit der Mobilität von Gütern und Personen sowie die Frage der Energieerzeugung und des Transports, aber auch der Bildungsbereich, die Forschungsinfrastruktur und der Technologietransfer (als Vorleistung für die Wirtschaft) zu berücksichtigen. Für alle

Infrastrukturen werden verbesserte ordnungspolitische Rahmenbedingungen gefordert, die in vielen Bereichen nur über die nationale und EU-Ebene erreicht werden können. Doch jede Infrastruktur ist einerseits räumlich gebunden und andererseits muss sie auf dem Standort integriert werden: Die Notwendigkeit einer Abstimmung der Infrastruktur und ihrer Einbettung auf regionaler und kommunaler Ebene ergibt sich hier nicht nur aus dem Grunde, dass viele dieser Kompetenzen Ländern/Kantonen einschließlich Kommunen zugewiesen sind, zudem hier aber auch eine regionale Koordination notwendig ist, die besser dezentral zu leisten ist. Dass hier die räumliche Planung und Widmung der Flächennutzung, die in den föderalen Staaten dezentral angesiedelt ist, eine besondere Rolle spielt, ist evident. Hier liegt, und das zeigt die Übersicht der Nachhaltigkeitsstrategien ganz offensichtlich, ein sehr weites Aufgabenspektrum vor.

Die darunter liegenden Ebenen müssen – besonders vor dem Hintergrund der Knappheit von Ressourcen – eine Abstimmung und Integration der Maßnahmen vor Ort herbeiführen. Deshalb werden die Ebenen der Länder/Kantone und der Kommunen auch am meisten in diesem Zusammenhang genannt. Allerdings liegen hier wieder Unterschiede zwischen den Ländern vor: In Deutschland wird die Aufgabenteilung relativ unsystematisch angesprochen, während in Österreich und insbesondere in der Schweiz sich bei den Maßnahmen die Arbeitsteilung konkretisiert.

4.2.3 Soziales

Die Dimension der Nachhaltigkeit im sozialen Bereich war mit sozialem Frieden, Stabilität und dem Schutz individueller Freiheit beschrieben worden, wobei alle diese Aspekte eng mit Verteilungsgerechtigkeit und Chancengleichheit zwischen Ländern, Generationen und Personen in einem Land verbunden sind.

Alle drei Länder weisen der sozialen Dimension auf Weltebene einen hohen Stellenwert zu, was nicht zuletzt auf die durch den in Rio ausgelösten Prozess zu erklären ist, der die globale Dimension der Nachhaltigkeit hervorhebt. Diejenigen Staaten, die den Prozess vorangetrieben haben, zu denen auch die drei untersuchten Staaten gehören, sehen in supranationalen Institutionen die zentralen Handlungseinheiten, wobei der nationalen Ebene die wichtige Aufgabe zukommt, in internationalen Gremien auf einen besseren Ausgleich hinzuwirken und im eigenen Land die entsprechenden Ressourcen zu mobilisieren. Dass komplementäre direkte Maßnahmen des eigenen Landes notwendig sind, wird zwar deutlich gemacht. Doch tun sich alle drei Länder schwer, sich zu entsprechenden Maßnahmen in der Entwicklungshilfe zu verpflichten.

Die soziale Dimension der Nachhaltigkeitsstrategien innerhalb der drei Länder bezieht sich auf die Bereiche Arbeit, Familie und Alter, Gesundheit, Genderfragen, Integration von Ausländern (alle), während in Österreich zusätzlich das „menschenwürdige Leben“ als eigener Schwerpunkt hervorgehoben wird. Es ist offensichtlich, dass die Aufgaben in erster Linie von der nationalen Ebene bestimmt werden, sieht man von dem Bereich Betreuung und Gesundheit ab, die aufgrund der föderalistischen Struktur auf regionaler oder kommunaler Ebene angeboten und gesteuert werden. Was Maßnahmen zur „gesellschaftlichen Kohäsion“ betrifft, werden in der Schweiz sogar explizit Kompetenzen auf die nationale Ebene verlagert.

Insgesamt gesehen – da die soziale Integration vor Ort, d.h. in den Städten und den städtischen Quartieren sowie im ländlichen Raum in der Regel ein wichtiger Gegenstand der Lokalen-Agenda-Prozesse ist – werden diese in allen drei nationalen Strategien kaum angesprochen. Es ist jedoch offensichtlich, dass hier eine Komplementarität zu den nationalen Maßnahmen vorliegt, ohne die eine erfolgreiche Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie kaum möglich ist.

4.2.4 Umwelt

Im Hinblick auf die Dimension der Umwelt unterscheiden sich die Nachhaltigkeitsstrategien der Länder. In Deutschland wird die Umwelt als reines Querschnittsthema behandelt, d.h. die Umwelt findet sich durch Fachpolitiken beeinträchtigt und kann nur in diesem Zusammenhang verbessert werden. Nur bei der Lebensqualität als Leitbilddimension werden die räumlich gebundenen Ökosysteme erwähnt und in die Verantwortlichkeit der Regionen gestellt. Bei den Schwerpunkten der nachhaltigen Entwicklung wird der regionalen Ebene die stärkste Bedeutung im Sektor Landwirtschaft im Hinblick auf den Boden und auf die Reduktion der Flächeninanspruchnahme geschenkt. Insgesamt führt die sektorale Gliederung der Strategie zwar dazu, dass ein Schwerpunkt auf diejenigen Maßnahmen gesetzt wird, die auf nationaler Ebene auch beeinflusst werden können. Allerdings bleibt dadurch der räumliche Charakter der Umwelt unterbelichtet: Nutzungskonflikte der Umwelt, die sich oft in Standortfragen widerspiegeln, bleiben unbeachtet und reduzieren sich auf das Planungs- und Baurecht, das die Flächennutzung im engeren Sinn regelt. In instrumenteller Hinsicht wird damit auch das Problemlösungspotenzial der regionalen Ebenen, die gerade im Hinblick auf die Nutzungskonflikte eine besondere Rolle spielen, nur unzureichend einbezogen.

In Österreich hingegen sieht man für den Bereich Umwelt im Zusammenhang mit dem Handlungsbereich „Lebensräume Österreichs“ auch eigenständige Leitziele vor, die sich auf Umweltmedien, Landschaft und Arten und die Raumnutzung beziehen. Genau in diesen Handlungsfeldern wird auch die Bedeutung und das Problemlösungspotenzial der Bundesländer, Regionen und lokalen Gebietskörperschaften deutlich. Explizit werden auch grenzüberschreitende Ökosysteme wie beispielsweise der Alpenraum angesprochen und grenzüberschreitende, auf das Ökosystem zugeschnittene institutionelle Lösungen vorgeschlagen.

Auch in der Schweizer Strategie verfügen Umwelt und natürliche Ressourcen sowie die Raum- und Siedlungsentwicklung über einen hohen Stellenwert. Die Einbindung der kantonalen und der lokalen Ebene sowie integrierte Maßnahmen werden hervorgehoben.

4.3 Förderative Elemente der Nachhaltigkeitsstrategien

Im Vergleich der nationalen Strategien werden zwei Punkte deutlich: Während sich die deutsche Strategie als Referenzrahmen für Maßnahmen auf Bundesebene sieht, erheben die österreichische und die Schweizer Strategie einen weiteren Anspruch und lösen diesen zum Teil auch ein. Denn hier wird die Position eines Referenzrahmens für Maßnahmen aller Ebenen hervorgehoben, also auch derjenigen, die beispielsweise im Rahmen der Agenda 21 auf Länder-, Kantons- oder Kommunalebene durchgeführt werden. Die bundesdeutsche

Strategie klammert diese Frage in der Umsetzung faktisch aus. Diese unterschiedliche Ausrichtung findet ihren Widerhall in der Besetzung der Gremien, die sich jeweils für die Ausarbeitung der Strategie verantwortlich zeigten. Während in Österreich und der Schweiz eine systematische und aktive Beteiligung insbesondere der Länder/Kantone vorgesehen ist, haben die Ländervetreter in Deutschland allenfalls einen Beobachterstatus.

In Deutschland hat offensichtlich eine Positionierung auf nationaler Ebene im Vordergrund gestanden. Dies äußert sich darin, dass die Rolle der Kommunen, Länder oder regionalen Verbände kaum und im Vergleich zu den privaten und gesellschaftlichen Akteuren noch weniger angesprochen wurde. Es wird geradezu der Eindruck vermittelt, als solle das Verhältnis der Ebenen zueinander bewusst ausgeklammert werden. Diese Vorgehensweise hat sicherlich den Vorteil, dass die Erstellung der Strategie vereinfacht worden ist, doch ist fraglich, ob das Unterfangen dann nicht zu kurz greift.

Dass hier mehr möglich ist, zeigt die österreichische Strategie, die ganz klar den Anspruch stellt, einen Rahmen für die Umsetzung von Nachhaltigkeit auf allen Ebenen zu bieten. Konsequenterweise wurden auch die unteren Ebenen, insbesondere die Bundesländer, stärker in den gesamten Prozess eingebunden. Auf diese Weise bringt die österreichische Strategie den Zusammenhang zwischen den Ebenen und damit auch das sub-nationale Potenzial stärker zum Ausdruck. Dass die konkreten Maßnahmen dann weitgehend auf Bundesebene angesiedelt sind, schwächt die genannte Einschätzung nicht, denn es handelt sich trotzdem noch um ein Dokument, das konkrete Aufgaben für die föderale Ebene fixiert.

Für alle Strategien gilt allerdings, dass sich die jeweils aufgeführten Maßnahmen stark auf die nationale und internationale Ebene konzentrieren. Dies ist insofern schlüssig, als sich die nationale Strategie im Sinne einer Handlungsanweisung in erster Linie an die jeweilige Bundesregierung richtet. Deutlich wird allerdings auch, wo die Grenzen einer alleinigen Aufgabenwahrnehmung liegen. Grundsätzlich wäre sicherlich eine weitere Verzahnung der jeweiligen Lokalen Agenda 21, falls überhaupt vorhanden, von Bundesländern und Kantonen wünschenswert.

Den Anspruch, den umfassenden Rahmen für die Koordination der Nachhaltigkeitsstrategie für das jeweilige Land zu bieten, kann keine der nationalen Strategien halten. War in Abschnitt 3 die grundsätzliche Bedeutung der regionalen Ebene für eine nachhaltige Entwicklung deutlich geworden, so wird sie in den nationalen Strategien unzureichend berücksichtigt oder, wie im Fall Deutschland, weitgehend ausgeklammert. Durch die klare Abgrenzung von Strategie und Maßnahmen/Projekte ist der Anspruch im Hinblick auf die Schnittstelle zwischen den Ebenen in Österreich und der Schweiz besser identifizierbar und deutlicher, aber sicherlich nicht hinreichend behandelt. Das mag an Kompetenzabgrenzungen und eventuell -rivalitäten zwischen den Ebenen liegen, ist aber im Hinblick auf die Sache wenig hilfreich. Insofern ist offensichtlich, dass das vorhandene Potenzial föderaler Systeme zur Implementation einer nachhaltigen Entwicklung nicht ausgeschöpft wird.

5. Schlussfolgerungen

Die Schlussfolgerungen beziehen sich auf die grundsätzlichen Fragestellungen, denen sich der Arbeitskreis „Räumliche Aspekte des föderativen Systems“ gestellt hat (siehe Abschnitt 1); dementsprechend ist konkret zu fragen, inwieweit auf das Thema Nachhaltigkeit bezogen ein Widerspruch zwischen funktionellen Zusammenhängen und dem föderativen Staatsaufbau besteht (a): Aus Abschnitt 3 lässt sich folgern, dass der Föderalismus eindeutig einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung leisten kann. Ein Potenzial steht dahingehend bereit, einen räumlich-funktionellen Zusammenhang entsprechend regional differenzierter Politikformulierung und -implementation zu erlauben. Der Terminus Potenzial weist darauf hin, dass dies nicht zwangsläufig genutzt wird – das bestätigt teilweise die Untersuchung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategien. Sich darauf zurückzuziehen, „national“ bedeute „Bundesebene“ und deshalb dürfe hier nichts zur regionalen Ebene stehen, verschleierte das Problem. Denn räumlich-funktionelle Zusammenhänge lassen sich nicht überschneidungsfrei zwischen den staatlichen Ebenen abgrenzen: So muss z.B. ein Wettbewerbsrahmen, der im Hinblick auf die Umsetzung von Nachhaltigkeit Beiträge leisten kann, zumindest definieren, wo der Rahmen liegt und wo Wettbewerb stattfinden kann. Nachhaltigkeit – das wird auch an vielen Stellen deutlich – bedarf integrierter Konzepte und diese müssen auch Schnittstellen definieren. Folglich liegt hier kein grundsätzlicher Widerspruch zwischen funktionellem Zusammenhang und föderativem Aufbau.

Die Untersuchung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategien ergab, dass nicht jede Strategie in gleicher Weise die räumliche und föderale Arbeitsteilung adressiert. Die integrierten Strategien Österreichs und der Schweiz zeigen jedoch im Vergleich zu Deutschland zumindest Perspektiven in ihrem Gesamtzusammenhang auf, was dem Anspruch einer Nachhaltigkeitsstrategie eher gerecht wird. Hier zeigen sich auch die Potenziale der regionalen Ebene, besonders in der Bewältigung von regionalen und lokalen Nutzungskonflikten. Sie liegen nicht nur bei der Raumordnung sowie der Bau- und Flächennutzungsplanung vor, vielmehr sind sie im weiteren Sinne von Standortentwicklung und Lebensqualität vor Ort zu suchen. Der Stellenwert einer integrierten Betrachtung von Regionen in ihrem Gesamtzusammenhang, die Wirkungskreise von Umwelt-, sozialen und wirtschaftlichen Aspekten zur Kenntnis nimmt und entsprechend auch dezentral die Gestaltungskompetenzen bereithält, ist offensichtlich, auch wenn er nicht hinreichend aufgeschlüsselt wurde. Wenn die nationalen Nachhaltigkeitsstrategien die Bemühungen auf Länder- und kommunaler Ebene hier miteinbezogen hätten, hätte sich das Bild der Rolle der regionalen Ebene sicherlich noch klarer abgezeichnet. Allerdings würde dann sehr klar die Nachhaltigkeitslücke offengelegt, die sich in denjenigen Regionen ergibt, die ihre Verantwortung nicht wahrnehmen.

Allerdings – und damit wurde schon ein Hinweis bezüglich der zweiten Frage gegeben (b) – ist ein Reformbedarf des existierenden Föderalismus auch vor dem Hintergrund der nachhaltigen Entwicklung erforderlich, der mit folgenden Schlagworten umschrieben werden soll: klarere Abgrenzung von Aufgaben (Zuweisung, Rahmenkompetenzen) entsprechend räumlich funktionaler Zusammenhänge unter der Berücksichtigung von Interdependenzen und damit Schaffung von Handlungsspielräumen (Wettbewerb-Kooperation). Im Hinblick auf Nachhaltigkeit sind zudem innovative instrumentelle und institutionelle Lösungen gefordert (c), was bereits die dritte Frage des Arbeitskreises aufnimmt: Grundsätzlich

sind mit Bezug auf die Steuerung einer Nachhaltigen Entwicklung verschiedene Prinzipien genannt worden, die insbesondere den gesellschaftlichen Such- und Lernprozess unterstützen und die auch im Hinblick auf eine Umgestaltung des Föderalismus wichtige Hinweise geben: *Reflexivität*, um das Wissen um Nebenfolgen im Handeln von Akteuren in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft zu erhöhen, *Partizipation und Selbstorganisation*, um die Organisationspotenziale der betroffenen Interessengruppen zu stärken, *Ausgleichs- und Konfliktregelungen*, um Barrieren zu überwinden; ferner müssen neben technisch-ökonomischen *Innovationen* auch soziale und institutionelle Innovationen zur Überwindung von Blockaden für eine nachhaltige Entwicklung gefunden werden. Der Zusammenhang mit dem Föderalismus ist offensichtlich, denn die aktuellen politischen Debatten führen sehr deutlich vor, wie der Föderalismus Entwicklungen blockieren kann. Die nationalen Nachhaltigkeitsstrategien, geben – wenn überhaupt – nur ungenügende Hinweise gerade in Richtung auf Ausgleichs- und Konfliktregelungen zwischen den Ebenen und zur Aufhebung von Blockaden. Auch ist das Potenzial im Hinblick auf dezentrale Kooperation zur Abbildung räumlich-funktionaler Zusammenhänge in den institutionellen Strukturen nicht ausgeschöpft. In diesem Überblick konnten nur einige Grundzüge dargestellt werden; in einem nächsten Schritt bestünde die Herausforderung darin, zu Teilbereichen konkrete, tragfähige institutionelle Alternativen in ihrem Implementationszusammenhang zu definieren.

Literatur

- Beer, S. H. (1977): A political scientist's view of fiscal federalism. In: Oates, W. E. (Hrsg.): The political economy of fiscal federalism. Lexington, S. 21–46.
- Benz, A. u.a. (1998): Regionen und regionale Politik – eine Einführung. In: Benz, A.; Holtmann, E. (Hrsg.): Gestaltung regionaler Politik. Opladen, S. 15–32.
- Benz, A. (1998): Regionalisierung als Gemeinschaftsaufgabe von Land und Kommunen. In: Benz, A.; Holtmann, E. (Hrsg.): Gestaltung regionaler Politik. Opladen, S. 101–126.
- Biehl, D. (1988): Die Reform der EG-Finanzverfassung aus Sicht einer ökonomischen Theorie des Föderalismus. In: Streit, U. E. (Hrsg.): Wirtschaftspolitik zwischen ökonomischer und politischer Rationalität. Wiesbaden, S. 63–85.
- Biesecker, A. u.a. (Hrsg.) (1998): Ökonomie der Betroffenen und Mitwirkenden: erweiterte Stakeholder-Prozesse. Pfaffenweiler.
- Bizer, K. (2000): Die soziale Dimension der Nachhaltigkeit. In: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung (ZAU), Jg. 13., H. 3/4. 2000, S. 469–482.
- Blower, A. (1993): The time for change. In: Blower, A. (Hrsg.): Planning for sustainable environment. London, S.1–18.
- Breton, A. (1996): Competitive Governments: An Economic theory of politics and public finance. Cambridge.
- Buchanan, J. M. (1965): An Economic Theory of Clubs. In: Economica, Bd. 34, S. 1–14.
- (Die) Bundesregierung (Hrsg.) (2002): Perspektiven für Deutschland: Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung – Nachhaltigkeitsstrategie für Deutschland. Berlin.
- (Eine Initiative der) Bundesregierung (Hrsg.) (2002): Österreichs Zukunft Nachhaltig Gestalten - Die Österreichische Strategie zur Nachhaltigen Entwicklung. Wien.
- Endres, A.; Finus, M. (1996) : Umweltpolitische Zielbestimmung im Spannungsfeld gesellschaftlicher Interessengruppen. Ökonomische Theorie und Empirie. In: Siebert, H. (Hrsg.): Elemente einer rationalen Umweltpolitik. Tübingen.
- Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt – Ziele und Rahmenbedingungen einer Nachhaltig Zukunftsverträglichen Entwicklung“ des 13. Deutschen Bundestages (Hrsg.) (1997): Konzept

- Nachhaltigkeit: Fundamente für die Gesellschaft von morgen: Zwischenbericht der Enquête-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt – Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung“. Bonn. Hrsg.: Deutscher Bundestag, Referat Öffentlichkeitsarbeit.
- Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt – Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung“ des 13. Deutschen Bundestages (Hrsg.) (1998): Konzept Nachhaltigkeit. Vom Leitbild zur Umsetzung. Hrsg.: Deutscher Bundestag, Referat Öffentlichkeitsarbeit.
- Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt – Ziele und Rahmenbedingungen einer Nachhaltig Zukunftsverträglichen Entwicklung“ des 13. Deutschen Bundestages (Hrsg.) (1998): Vom Leitbild zur Umsetzung: Abschlußbericht der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt – Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung“. Hrsg.: Deutscher Bundestag, Referat Öffentlichkeitsarbeit. Bonn.
- Elazar, D. J. (1987): Exploring Federalis. Tuscaloosa.
- Elazar, D. J. (1995): Federalism. In: The encyclopedia of democracy. Washington. Vol. 2, p. 474–482.
- Eser, T. W. (1996): Ökonomische Theorie der Subsidiarität und Evaluation der Regionalpolitik. Baden-Baden.
- Eser, T. W. (1997): Städtenetze - ein Instrument zur Bewältigung öffentlicher Aufgaben der Regionalentwicklung? In: Staatswissenschaften und Staatspraxis, No. 3, S. 355–385.
- Eser, T. W. (2000): Transformation and the interdependencies between the political and economic development. In: Bachtler, J.; Downs, R. and Gorzelak, G. (Hrsg.): Transition, cohesion and regional policy in Central and Eastern Europe. Aldershot, S. 33–50.
- Eser, T. W. (2001): Föderalismus, Subsidiarität und Nachhaltigkeit. In ders.: Schwaab, J. A. ; Seidel, I.; Stewen, M. (Hrsg.): Einführung in die ökologische Ökonomik. Stuttgart, S. 287–289.
- European Commission (ed.) (1997): The EU Compendium of spatial planning systems and policies. Luxembourg, S. 39.
- Fritsch u.a. (1991): Marktversagen und Wirtschaftspolitik. München.
- Fürst, D. u.a. (1994): Weiterentwicklung der Landesplanung Bremen/Niedersachsen. Hannover.
- Gawel, E. (1995): Staatliche Steuerung durch Umweltverwaltungsrecht. Eine ökonomische Analyse. In: Die Verwaltung 25, S. 201–224.
- Hansjürgens, B. (1996): Föderalismustheorie und europäische Umweltpolitik – ökonomische Kriterien für die Verteilung umweltpolitischer Kompetenzen. In: Postlep, R.-D. (Hrsg.): Aktuelle Fragen zum Föderalismus. Marburg, S. 73–98.
- Hansmeyer, K. H.; Kops, M. (1984): Die Kompetenzarten der Aufgabenzuständigkeit und deren Verteilung im föderativen Staat. In: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Bd. 29, S. 127–140.
- Head, J.G. (1976): Public Goods and Welfare. Durham.
- Huckestein, B. (1993): Umweltpolitik und Föderalismus. ZAU, 6, S. 330–339.
- Junkernheinrich, M. (1995): Föderalismus und Umweltschutz. In: Junkernheinrich, M.; Klemmer P.; Wagner G. R. (Hrsg.): Handbuch zur Umweltökonomie. Berlin, S. 42–46.
- Karl, H. (1996): Föderalismus und Umweltpolitik. In: ZAU Sonderheft 8, 139–156.
- Kenyon, D. A. (1997): Theories of interjurisdictional competition. In: New England Economic Review. March/April.
- Kirsch, G. (1978): Föderalismus – Die Wahl zwischen intrakollektiver Konsumsuche und interkollektiver Auseinandersetzung. In: Dreißig, W. (Hrsg.): Probleme des Finanzausgleichs. Bd. I, Berlin (=Schriftenreihe des Vereins für Socialpolitik, Bd. 96), S. 9–43.
- Kilper, H.; Lhotta, R. (1996): Teil 2: Verfassungsrechtliche Grundlagen und institutionelle Funktionsweise des Föderalismus in Deutschland. In: Kilper, H.; Lhotta, R.: Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland. Opladen.
- www.kommunale-info.de/Themen/agenda21/oekofuss.htm (2002).
- Kops, M. (1984): Formen und Grundprinzipien des Finanzausgleichs I: Der passive Finanzausgleich. In: WISU, Bd. 13, S. 239–245.

- Kregel, B. (1998): Kommentar zum Beitrag von Arthur Benz. In: Benz, A.; Holtmann, E. (Hrsg.): Gestaltung regionaler Politik. Opladen, S. 123–126.
- Kreibich, R. (Hrsg.) (1996): Nachhaltige Entwicklung. Leitbild für die Zukunft von Wirtschaft und Gesellschaft. Weinheim/Basel.
- Lauffer, H. (1991): Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland. München.
- Martinuzzi, A.; Kopp, U. (2002): Die Erstellung der österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie. Wien, Schriftenreihe des Forschungsschwerpunkts Nachhaltigkeit und Umweltmanagement der Wirtschaftsuniversität Wien, Diskussionspapier 02/2002.
- MAUCH Consulting; INFAS; Ernst Basler und Partner AG (Hrsg.) (2001): Politik der Nachhaltigen Entwicklung in der Schweiz. Standortbestimmung und Perspektiven. Zürich.
- Minsch, J. u.a. (1998): Institutionelle Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit. Berlin u.a.
- Münch, I. (1993): Staatsrecht I. Stuttgart u.a.
- Oates, W. E. (1972): Fiscal federalism. New York.
- Oates, W. E. (1977): Ein ökonomischer Ansatz zum Föderalismusproblem. In: Kirsch, G. (Hrsg.): Föderalismus. Stuttgart, New York, S. 15–26.
- Oates, W. E. (1998): Environmental policy in the European Community: harmonisation or national standards? In: *Empirica* 25, S. 1–13.
- Oates, W. E. (1999): An essay on fiscal federalism. In: *Journal of Economic Literature*, 37, S. 1120–1149.
- Olson, M. (1969): The principle of fiscal equivalence. In: *The American Economic Review*, 59, S. 479–487.
- Park, C. (2001): The environment – principles and application. London.
- Postleple, R.-D. (1993): Gesamtwirtschaftliche Analyse kommunaler Finanzpolitik. Baden-Baden.
- Postleple, R.-D., Döring, T. (1996): Entwicklungen in der ökonomischen Föderalismusdiskussion und im föderativen System der Bundesrepublik Deutschland. In: Postleple, R.-D. (Hrsg.): Aktuelle Fragen zum Föderalismus. Marburg, S. 7–45.
- Sauerland, D. (1997): Föderalismus zwischen Freiheit und Effizienz. Berlin.
- Scharpf, F. W., Benz, A. (1991): Kooperation als Alternative zur Neugliederung? Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Ländern. Baden-Baden.
- Scharpf, F. W. (1992): Koordination durch Verhandlungssysteme: Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen. In: Benz u.a. (Hrsg.): Horizontale Politikverflechtung – zur Theorie von Verhandlungssystemen. Frankfurt/M., New York, S. 51–96.
- Scharpf, F. W. (1995): Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa. Frankfurt a.M.; New York.
- Schweizerischer Bundesrat (Hrsg.) (2002): Strategie Nachhaltige Entwicklung, Bern.
- Thöni, E. (1986): Politökonomische Theorie des Föderalismus, eine kritische Bestandsaufnahme. Baden-Baden.
- Tiebout, C. M. (1956): A pure theory of local expenditures. In: *Journal of Political Economy*. Jg. 64, S. 416–424.
- Vonkeman, G. (Hrsg.) (2000): Sustainable Development of European Cities and Regions. Dordrecht.
- Wackernagel, M.; Rees, W. (1997): Unser ökologischer Fußabdruck. Basel.
- Wehling, P. (1997): Sustainable Development – eine Provokation für die Soziologie? In: Brand, K.-W. (Hrsg.): Nachhaltige Entwicklung: eine Herausforderung an die Soziologie. Opladen, S. 35–50.
- Wiehler, F.; Stumm, T. (1995): The powers of regional and local authorities and their role in the European Union. In: *European Planning Studies*. Jg. 3, S. 227–250.
- World Commission on Environment and Development (1987): Our Common Future. Oxford University Press.
- www.wupperinst.org/seiten/abteilungen/umwelt_projekte.html (2002).
- Zimmermann, K. W.: Kahlenborn W. (1994): Umweltföderalismus: Einheit und Einheitlichkeit in Deutschland und Europa. Berlin.

Anhang

Überblick über die nationalen Nachhaltigkeitsstrategien Deutschlands, Österreichs und der Schweiz

Die Bundesregierung: Perspektiven für Deutschland: Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung – Nachhaltigkeitsstrategie für Deutschland. Berlin 2002	Eine Initiative der Bundesregierung: Österreichs Zukunft Nachhaltig Gestalten – Die Österreichische Strategie zur Nachhaltigen Entwicklung, Wien 2002	Schweizerischer Bundesrat: Strategie Nachhaltige Entwicklung, Bern 2002
A. Von der Idee zur Strategie	Herausforderungen und Grundlagen	1. Ausgangslage
B. Das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung – (Dimensionen)	Vom Grünbuch zur Strategie	1.1 Auftrag
I. Generationengerechtigkeit	Unsere gemeinsame Zukunft sichern	1.2 Neue Bundesverfassung
1. Neuen Generationenvertrag erarbeiten	Leitbild für ein nachhaltiges Österreich	1.3 Internationaler Kontext
2. Generationengerechtigkeit praktizieren	Solide öffentliche Finanzen als Basis für eine NE	1.4 Strategieerarbeitungsprozess und Kriterien für die Wahl der Maßnahmen
II. Lebensqualität	Die Handlungsfelder	2. Leitlinien für die Politik der NE
1. Umwelt schützen – Natur genießen	I. Lebensqualität in Österreich	2.1 Zukunftsverantwortung wahrnehmen
2. Lebendige Stadt erhalten – ländlichen Raum entwickeln	1. Ein zukunftsfähiger Lebensstil	2.2 Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft gleichwertig berücksichtigen
3. Kultur der Nachhaltigkeit entwickeln	2. Entfaltungsmöglichkeiten für alle Generationen	2.3 Eigenheiten der Dimensionen der NE anerkennen
4. Gesund leben und alt werden	3. Gleichberechtigung für Frauen und Männer	2.4 NE in alle Politikbereiche einbeziehen
5. Kriminalität bekämpfen – Sicherheit gewährleisten	4. Bildung und Forschung schaffen Lösungen	2.5 Koordination zwischen den Politikbereichen verbessern und Kohärenz erhöhen
III. Sozialer Zusammenhalt	5. Ein menschenwürdiges Leben	2.6 NE partnerschaftlich realisieren
1. Bruchlinien erkennen – Brücken schlagen	II. Österreich als dynamischer Wirtschaftsstandort	3. Handlungsfelder und Maßnahmen
2. Zwei Geschwindigkeiten: Alle mitnehmen	6. Innovative Strukturen fördern Wettbewerbsfähigkeit	3.1 Wirtschaftspolitik und Service public

IV. Internationale Verantwortung	7. Neues Verständnis von Unternehmen und Verwaltung	3.2 Finanzpolitik
1. National handeln in Verantwortung für die Eine Welt	8. Korrekte Preise für Ressourcen und Energie	3.3 Bildung, Forschung und Technologie
2. Chancen und Risiken der Globalisierung	9. Erfolgreiches Wirtschaften durch Ökoeffizienz	3.4 Gesellschaftliche Kohäsion
3. Europa stärken	10. Nachhaltige Produkte und Dienstleistungen stärken	3.5 Gesundheit
4. International handeln	III. Lebensräume Österreichs	3.6 Umwelt und natürliche Ressourcen
V. Managementregeln der Nachhaltigkeit	11. Schutz der Umweltmedien und Klimaschutz	3.7 Raum- und Siedlungsentwicklung
C. Strategie als gesellschaftlicher Prozess	12. Vielfalt von Arten und Landschaft bewahren	3.8 Mobilität
I. Nachhaltigkeit gemeinsam gestalten	13. Verantwortungsvolle Raumnutzung und Regionalentwicklung	3.9 Entwicklungszusammenarbeit
1. Die Bundesregierung	14. Mobilität nachhaltig gestalten	3.10 Methoden und Instrumente
2. Länder	15. Die Verkehrssysteme optimieren	4. Umsetzung und Begleitmaßnahmen
3. Städte, Landkreise, und Gemeinden – lokale und regionale Agenda 21	IV. Österreichs Verantwortung	4.1 Verantwortungsbe- reiche und Strukturen
4. Wirtschaft	16. Armut bekämpfen	4.2 Zeitplanung, Control- ling und Evaluation
5. Gewerkschaften	17. Eine global nachhaltige Wirtschaft	4.3 Finanzierung
6. (Andere Organisationen) Umwelt- und Naturschutzbereich, Landwirtschafts-, Verbraucherverbände, Entwicklungsverbände, Umweltstiftungen	18. Unsere Welt als Lebensraum	4.4 Partnerschaftliches Vorgehen und Kommunikation
7. Wissenschaft und Forschung	19. Internationale Kooperation und Finanzierung	
8. Kirchen	20. Nachhaltigkeitsunion Europa	
9. Gleichberechtigte Teilhabe von Männern und Frauen	Die Umsetzung	
10. Kinder und Jugendliche	Systematische und effiziente Umsetzung	
II. Partnerschaften entwickeln	Koordination durch Kooperation	

D. Indikatoren und Ziele
I. Generationengerechtigkeit
1. Ressourcenschonung
2. Klimaschutz
3. Erneuerbare Energien
4. Flächeninanspruchnahme
5. Artenvielfalt
6. Staatsverschuldung
7. Wirtschaftliche Zukunftsvorsorge
8. Innovation
9. Bildung
II. Lebensqualität
10. Wirtschaftlicher Wohlstand
11. Mobilität
12. Ernährung
13. Luftqualität
14. Gesundheit
15. Kriminalität
III. Sozialer Zusammenhalt
16. Beschäftigung
17. Perspektiven für Familien
18. Gleichberechtigung
19. Integration ausländischer Mitbürger
IV. Internationale Verantwortung
20. Entwicklungszusammenarbeit
21. Märkte öffnen
E. Schwerpunkte einer nachhaltigen Entwicklung
I. Energie effizient nutzen – Klima wirksam schützen
1. Ausgangslage
2. Konkrete Vision
3. Akteure, Maßnahmen und Instrumente
II. Mobilität sichern – Umwelt schonen
1. Ausgangssituation
2. Konkrete Vision
3. Konzeptioneller Ansatz und Ziele
4. Maßnahmen und Instrumente zur Zielerreichung

Transparente Umsetzung
Partizipation, Information und Kommunikation
Eine lernende Strategie

III. Gesund produzieren – gesund ernähren	
1. Ausgangssituation	
2. Konkrete Vision	
3. Maßnahmen und Instrumente	
IV. Demografischen Wandel gestalten	
V. Alte Strukturen verändern – neue Ideen entwickeln	
1. Bildungsoffensive starten	F. Global Verantwortung übernehmen
2. Grundlegende Hochschulreform	I. Armut bekämpfen, Entwicklung fördern
VI. Innovative Unternehmen – erfolgreiche Wirtschaft	II. Zusammenarbeit von Staat und Wirtschaft ausbauen
1. Freiräume für Innovationen	III. Umwelt- und Ressourcenschutz weltweit voranbringen
2. Globalisierung und Strukturwandel als Herausforderung	IV. Nachhaltige Ressourcennutzung fördern
3. Innovationskraft stärken	V. Finanzierung der Entwicklung steigern und verbessern
4. Nachhaltigkeit, Motor für Innovation	VI. Chancen des Weltgipfels für Nachhaltige Entwicklung nutzen
5. Arbeit innovativ gestalten	G. Erfolgskontrolle und Weiterentwicklung der Strategie
VII. Flächeninanspruchnahme vermindern	
1. Ausgangslage	I. Das Managementkonzept der Nachhaltigkeit
2. Strategie	II. Umsetzung der Ziele und Maßnahmen
3. Maßnahmen und Instrumente	III. Erfolgskontrolle und Monitoring
Ziele	IV. Weiterentwicklung der Strategie

Räumliche Externalitäten von Wissen und ihre Konsequenzen für die Ausgestaltung des Finanzausgleichs

Gliederung

1. Einführung in die Problemstellung
2. Externe Effekte der Wissensproduktion und die räumliche Diffusion von Wissen
 - 2.1 Wissensbegriff, Wissensarten und Wissensexternalitäten
 - 2.2 Mechanismen und Bedingungen der räumlichen Diffusion von Wissen
 - 2.3 Wissens-Spillovers, regionales Wirtschaftswachstum und Ballungsräume
3. Einige Implikationen für die Ausgestaltung des Finanzausgleichssystems
 - 3.1 Vorüberlegungen und Anknüpfungspunkte für die weitere Betrachtung
 - 3.2 Zum Verhältnis von Regionen und Gebietskörperschaften
 - 3.3 Zur Bestimmung der angemessenen politischen Handlungsebene
 - 3.4 Wachstumszentren, regionale Disparitäten und horizontaler Finanzausgleich
 - 3.5 Horizontale Kompensationszahlungen für mobilitätsbedingte Spillovers?
4. Zusammenfassung der Überlegungen

Literatur

1. Einführung in die Problemstellung

Aus Sicht der neoklassischen Wachstumstheorie kann ein dauerhaftes wirtschaftliches Wachstum nicht durch einen gesteigerten Kapital- und Arbeitseinsatz begründet werden. Vielmehr gilt die in diesem Ansatz als exogen vorgegebene Residualgröße „technischer Fortschritt“, die eng mit einer Zunahme des Wissens verbunden ist, als die entscheidende Bestimmungsgröße wirtschaftlichen Wachstums (Rosenberg 1963: 414 f., Arrow 1985: 104, Malecki; Varaiya 1986: 629 f., Jaffe 1998: 8 oder auch Smolny 2000: 2 und 9). Ausgehend von dieser Erkenntnis kann das Hauptanliegen der sogenannten neuen Wachstumstheorie darin gesehen werden, dieses Erklärungsdefizit zu beseitigen, indem die Determinanten des technischen Fortschritts modellendogen erklärt werden sollen.¹ Trotz der Heterogenität der in diesem Rahmen entwickelten Ansätze können zusammenfassend Learning-by-Doing-Effekte, die Akkumulation von Humankapital, die Bereitstellung von öffentlichen Gütern (u.a. in Form staatlich finanzierter Grundlagenforschung) sowie damit einhergehende positive Externalitäten als Quelle eines dauerhaft endogenen, auf Innovationen fußenden Wachstums angesehen werden. Bezogen auf die positiven Externalitäten nehmen hierbei wiederum

¹ Die neue Wachstumstheorie geht zurück auf die Arbeiten von Lucas (1988) und Romer (1986). Für einen Überblick siehe etwa Frenkel; Hemmer (1999), Bode (1998), Arnold (1997) oder auch Fagerberg (1996). Zur Endogenisierung des technischen Fortschritts siehe stellvertretend Tallman; Wang (1994: 102), Audretsch; Weigand (1999: 132), Jaffe (1998: 8) oder auch Caniels (2000: 2).

Wissens-Spillovers und dadurch hervorgerufene steigende Skalenerträge auf der Ebene der gesamtwirtschaftlichen Produktionsfunktion eine zentrale Rolle ein.²

Vor diesem Hintergrund wird im vorliegenden Aufsatz der Zusammenhang zwischen Wissens-Spillovers und regionalem Wirtschaftswachstum näher untersucht, um darauf aufbauend mögliche Implikationen für das staatliche Finanzausgleichssystem zu diskutieren. Im Folgenden soll zunächst auf den Wissensbegriff, die räumliche Verbreitung von Wissen sowie auf den Bezug zu Agglomerationen eingegangen werden (Kapitel 2)³ Daran anschließend wird der Frage nachgegangen, welche allgemeinen Konsequenzen sich aus den theoretischen Überlegungen zur räumlichen Wissensdiffusion für die Ausgestaltung des Finanzausgleichssystems ableiten lassen (Kapitel 3). Den Abschluss bildet eine Zusammenfassung der aus beiden Teilen gewonnenen Schlussfolgerungen (Kapitel 4).

2. Externe Effekte der Wissensproduktion und die räumliche Diffusion von Wissen

2.1 Wissensbegriff, Wissensarten und Wissensexternalitäten

Trotz der herausgehobenen Bedeutung, der dem Faktor „Wissen“ in den Ansätzen der neuen Wachstumstheorie eingeräumt wird, besteht nach wie vor keine einheitliche Vorstellung darüber, was unter dem Wissensbegriff zu verstehen ist. In einer relativ weiten Fassung, die den nachfolgenden Ausführungen zugrunde gelegt werden soll, umfasst Wissen „sämtliche Kenntnisse und Fähigkeiten, die Individuen zur Lösung von Aufgaben einsetzen und welche Handlung sowie Interpretation u.a. von Informationen ermöglichen“ (Krogh; Köhne 1998: 236. Siehe dazu kritisch Schreyögg 2001: 12. Siehe zum Wissensbegriff auch Bea 2000: 362 sowie Probst et al. 1998: 44). Der jeweilige Bestand an Wissen innerhalb einer Gesellschaft gilt dabei als zusammengesetzt aus dem unvollständigen und mitunter widersprüchlichen Wissen der jeweiligen Gesellschaftsmitglieder, d.h. das Wissen liegt nicht konzentriert in irgendeiner Form zentral vor, sondern es verfügt vielmehr im Kern über eine räumliche Dimension (siehe hierzu schon früh Hayek 1945: 519 f.).

Aus ökonomischer Sicht dient Wissen zum einen als Input-Faktor für die Produktion, zum anderen ist es jedoch auch – gewissermaßen als Nebenprodukt – Ergebnis von Produktionsprozessen. Mit Blick auf die Erklärung wirtschaftlichen Wachstums werden als Quellen neuen Wissens in erster Linie industrielle F&E-Tätigkeit, die Akkumulation von Humankapital – generiert durch Bildung und Learning-by-Doing – sowie ein durch Universitäten und andere Forschungseinrichtungen erzeugtes Grundlagenwissen angesehen (Audretsch; Feldman 1996: 638, Audretsch 1998: 20). Der Wissensbildungsprozess erfolgt dabei meist dergestalt, dass (individuell) neues Wissen auf einer vorhandenen Wissensbasis aufbaut.⁴ Dies hat zur

² Vgl. zur Bedeutung von Wissens-Spillovers in der neuen Wachstumstheorie Keilberg (2000: 8 ff.), Niebuhr (2000: 7), Smolny (2000: 2 f.), Fritsch; Franke (2000: 1), Anselin et al. (1997: 422 f.), Henderson et al. (1995: 1067 f.), Glaeser et al. (1992: 1127), Griliches (1992: 29 f.), Grossman; Helpman (1991: 85) oder auch Barro (1991: 408 f.).

³ Bei den Ausführungen im Rahmen von Kapitel 2 handelt es sich um eine gekürzte und in Teilen modifizierte Fassung einer ausführlicheren Darstellungen dieses Gegenstandsbereiches in Döring (2004).

⁴ Vgl. grundlegend Arrow (1962). Vgl. darüber hinaus auch Dohse (2001: 131), Blume; Fromm (2000: 51), Caniëls (2000: 4), Probst et al. (1998: 42), Dosi (1988: 1126 ff.) oder auch Nelson (1982: 464).

Konsequenz, dass vorhandenes Wissen häufig nur dann sinnvoll genutzt werden kann, wenn man über das entsprechende, bereits zuvor angeeignete Komplementärwissen verfügt. Ein weiteres Merkmal von Wissen ergibt sich aus dem Sachverhalt, dass es sich hierbei um keine homogene Größe handelt, sondern vielmehr ganz unterschiedliche Arten von Wissen existieren. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit sei hier nur auf die für die weitere Analyse relevante Unterscheidung zwischen implizitem („tacit knowledge“) und explizitem Wissen („explicit knowledge“) verwiesen.⁵ Als zentrale Eigenschaft für implizites Wissen gilt dabei die Tatsache, dass zahlreiche Aspekte dieses Wissens nicht unmittelbar erfasst und in räumlicher Hinsicht nicht über beliebige Distanzen ausgetauscht werden können. Es liegt dem Handeln vielmehr nicht selten unbewusst zugrunde und ist insofern an eine Person gebunden (Polanyi 1985). Diese Art von Wissen wird daher häufig auch als „embodied knowledge“ bezeichnet und ein Austausch erfolgt oft nur über engen persönlichen Kontakt. Explizites Wissen kann demgegenüber leicht artikuliert, transferiert und gespeichert werden, ist somit also nicht personengebunden („disembodied knowledge“). Je nachdem, welche Art der beiden Wissenstypen betrachtet wird, fallen Mechanismen und Bedingungen des räumlichen Transfers von Wissen unterschiedlich aus.

Aus Sicht der neueren wachstumstheoretischen Ansätze zählt es zu den wichtigsten Eigenschaften des Wissens, dass seine Produktion positive externe Effekte erzeugt.⁶ Positive externe Effekte können bei der Produktion von Wissen insofern auftreten, als die Schaffung von Wissen – etwa durch Forschung und Entwicklung (F&E-Tätigkeit) – in der Regel mit nicht unerheblichen Kosten verbunden ist, die allein vom forschenden Wirtschaftssubjekt getragen werden müssen, der Nutzen aus den Forschungsergebnissen in Form von möglichen Produktivitätssteigerungen aber – im Extrem – allen unentgeltlich zur Verfügung steht. In dem Maße, wie dabei die gegenwärtige Produktivität umso stärker beeinflusst wird, je mehr von solchem externen Wissen in der Vergangenheit akkumuliert wurde, handelt es sich um dynamische positive Externalitäten (Dohse 2001: 132, Henderson 1997: 450, Henderson et al. 1995: 1068). Je nachdem, wie weit solche Wissens-Spillovers von einer Innovationsquelle „ausstrahlen“, fließen die produktivitätssteigernden und zugleich unentgeltlichen Vorteile entweder nur räumlich naheliegenden oder aber auch weiter entfernt liegenden Wirtschaftssubjekten zu. Die regionalökonomische Bedeutung solcher Spillover-Effekte scheint dementsprechend nahe liegend zu sein. Trotz dieser offensichtlichen wirtschaftlichen Relevanz der räumlichen Diffusion von Wissen ist dieser Aspekt in der ökonomischen Forschung lange Zeit eher vernachlässigt worden (Mokyr 1990). Wo dennoch dieser räumliche Aspekt der Wissensdiffusion angesprochen wird, bestehen zum Teil sehr unterschiedliche Annahmen bezüglich der Ausbreitung von Wissens-Spillovers (vgl. Caniëls 2000: 10 ff. sowie Richardson 1973: 22 ff.). So wird einerseits etwa in den älteren Ansätzen der neoklassischen Wachstumstheorie unterstellt, dass Wissen ohne Schwierigkeiten erfasst werden kann (disembodied

⁵ Siehe zu den verschiedenen Wissensarten etwa Schreyögg (2001: 7 f.), Bea (2000: 362 f.), Krogh; Köhne (1998: 236 f.), Matusik; Hill (1998: 683 ff.), Probst et al. (1998: 34 ff.), Krogh; Venzin (1995: 420 ff.) oder auch Dosi (1988: 1126).

⁶ Vgl. Caniëls (2000: 6), Keilbach (2000: 2), Voigt (1998: 32), Anselin et al. (1997: 423), Audretsch; Feldman (1996: 630), Carlino (1995: 15), Harhoff (1995: 84); Harhoff; König (1993: 55), Bernstein; Nadiri (1989: 249), Sälter (1989: 55), Dosi (1988: 1146) oder auch Romer (1986: 1003).

knowledge) und der räumliche Zugriff darauf von beliebigen Orten aus möglich ist. Auf der anderen Seite wird in sogenannten „cumulative-causation-Modellen“⁷ von der Annahme ausgegangen, dass Wissen völlig immobil ist. Mit den in beiden Modellvarianten gemachten Annahmen – keine bzw. perfekte Diffusion – dürften jedoch lediglich die Enden eines Kontinuums benannt sein, wobei mit Blick auf die in der Realität ablaufenden Diffusionsprozesse davon auszugehen ist, dass diese zwischen den genannten Extrempositionen anzusiedeln sind. D.h. Wissen diffundiert, allerdings nur mit einer mehr oder weniger großen zeitlichen Verzögerung und in Abhängigkeit von der räumlichen Entfernung. Wissen besitzt in regionaler Hinsicht somit häufig den Charakter eines lokalen öffentlichen Gutes.

Einen Sonderfall, der jedoch für die Erklärung regionaler Auf- und Überholprozesse von besonderer Relevanz ist, stellt mit Blick auf die Ausbreitung und Verteilung von Wissen im Raum das sogenannte „Leapfrogging-Modell“ dar, welches Elemente der neuen Wachstumstheorie mit Elementen der „New Economic Geography“ vereinigt, wobei das Wachstum von Ballungsräumen unter Verweis auf lokale Lerneffekte begründet wird.⁸ Das Modell basiert auf der Überlegung, dass es zwei Arten technischen Fortschritts gibt: So existiert – so die Annahme – zum einen ein inkrementaler Wissenszuwachs, der aus „Learning-by-Doing“ resultiert und der in Regionen mit reichlicher technischer Erfahrung am raschesten voranschreitet. Zum anderen kommt es zu gelegentlichen technologischen Durchbrüchen, welche das bisher vorhandene (technologische) Wissen völlig verändern oder zu großen Teilen entwerten. Darüber hinaus wird unterstellt, dass das neue Wissen zwar nach einer längeren Einführungszeit produktiver als das bisherige Wissen eingesetzt wird, dies aber nicht von Anfang an der Fall ist. Für eine in der Nutzung des bestehenden Wissens besonders erfahrene Region lohnt daher die Umstellung auf eine Produktion unter Ausnutzung des neu geschaffenen Wissens zu einem frühen Zeitpunkt nicht, wohl aber für eine mit Blick auf die bisherigen Wissensbestände wenig erfahrene (geringe Lerneffekte) und daher unter Wachstums- und Einkommensaspekten vergleichsweise schwächer entwickelte Region. In dem Maße, wie das neu geschaffene Wissen durch lokale Lerneffekte verfeinert wird, ergeben sich Wettbewerbsvorsprünge der dieses Wissen anwendenden Region, die dazu führen, dass die vormals weniger entwickelte Region die bislang wirtschaftlich führende Region überholt. Brezis; Krugman (1993: 1) sprechen in diesem Zusammenhang von einem „natural life cycle of urban rise and decline“.

2.2 Mechanismen und Bedingungen der räumlichen Diffusion von Wissen

Wenn räumliche Wissens-Spillovers grundsätzlich möglich sind, dann ist von Interesse, auf welche Art und Weise und unter welchen Bedingungen sich die räumliche Ausbreitung von Wissen vollzieht. Bezogen auf die Transfermechanismen⁹ kann Wissen zum einen in Form

⁷ Diese Modelle sind besonders mit den Namen Nicholas Kaldor und Gunnar Myrdal verbunden. Siehe hierzu ausführlicher Kaldor (1970: 340 ff.), Myrdal (1959: 9 ff.) sowie Malecki; Varaiya (1986: 631 ff.). Vgl. zu den Bezügen zur „Konvergenz-Debatte“ etwa Keilbach (2000).

⁸ Vgl. Brezis et al. (1993): Siehe darüber hinaus zur „New Economic Geography“ die Beiträge von Krugman (1998a und 1998b) sowie Schmutzler (1999) und Fujita et al. (2000).

⁹ Siehe zu den Transferarten Blume; Fromm (2000), Fritsch; Schwirten (1998), Matusik; Hill (1998) oder auch Harhoff; König (1993).

eines Personal- oder Gütertransfers ausgetauscht werden, wobei letzteres auf die Auswertung des in den Gütern enthaltenen (Produktions-)Wissens abstellt. Es handelt sich hierbei um indirekte räumliche Spillover-Effekte, die an die inter- oder intraregionale Mobilität von Personen und Gütern gebunden sind. Zum anderen besteht die Möglichkeit von Technologie- und Forschungstransfers, etwa in Form gemeinsamer Projekte, der Nutzung von Patenten oder aber durch die Gründung von Hochschul-Spin-off's. Schließlich kann sich Wissen durch den allgemeinen Informationstransfer ausbreiten, indem Forschungsergebnisse z.B. in Datenbanken, Veröffentlichungen oder durch informelle Kontakte publik gemacht werden. Die beiden letztgenannten Fälle kennzeichnen direkte räumliche Spillover-Effekte, die aufgrund einer gemeinsamen Nutzung von (Wissens-)Gütern zu einer entsprechenden räumlichen Nutzenstreuung führen. Die regionale Reichweite der genannten Spillover-Effekte kann dabei je nach Transfermechanismus durchaus unterschiedlich sein.

Neben dem Transfermechanismus variiert die räumliche Reichweite von Wissens-Spillovers aber auch in Abhängigkeit von bestimmten, für den Wissenstransfer relevanten Bedingungen. Dabei kommt vor allem der Kommunikationsbeziehung zwischen Sender und Empfänger von Wissen eine entscheidende Bedeutung zu. Während explizites Wissen meist relativ leicht mittels der modernen Informations- und Kommunikationstechnik über große Entfernung übermittelt werden kann, ist man bei der Verbreitung des an eine Person gebundenen impliziten Wissens auf direkte Kommunikation sowie vorhandene regionale Netzwerke angewiesen. Dies gilt dann umso mehr, wenn der Wissenstransfer durch eine hohe Spezifität der Austauschbeziehungen gekennzeichnet ist, wobei aufgrund von Transaktionskostenüberlegungen marktliche Organisationsformen der Wissensübertragung gegenüber Face-to-face-Kontakten oder Netzwerkbeziehungen eine geringere Effizienz aufweisen (Durth 2001: 305 ff., Blume; Fromm 2000: 54 f., Fritsch; Schwirten 1998: 259 oder auch Audretsch; Stephan 1996: 650 f.). Dabei liegt es auf der Hand, dass insbesondere für den Fall informeller Kommunikationsbeziehungen die räumliche Distanz zwischen Sender und Empfänger eine entscheidende Rolle für die Ausbreitung von Wissens-Spillovers spielt.¹⁰

Die angesprochene Relevanz von lokal begrenzten sozialen Netzwerken für die räumliche Ausbreitung von Wissen, insbesondere wenn es sich dabei um implizites Wissen (tacit knowledge) handelt, wird auch von jenem Ansatz betont, der auf die Bedeutung sogenannter „innovativer Milieus“ für die wirtschaftliche Entwicklung von Regionen verweist.¹¹ Auch wenn es sich hierbei um einen theoretisch schwierig zu definierenden Gegenstandsbereich handelt, dessen räumlicher Bezug nicht immer hinreichend klar und der zudem nur schwer empirisch zu verifizieren ist, besteht in der Literatur doch weitgehend Einigkeit darüber, dass

¹⁰ Zur Notwendigkeit direkter Kommunikation bei der Übermittlung impliziten Wissens vgl. Cappelin (2001: 121), Dohse (2001: 131), Antonelli (2000: 536 ff.), Funke; Niebuhr (2000: 8), Audretsch (1998: 21), Fritsch; Schwirten (1998: 254), Henderson (1997: 449), Feldman; Audretsch (1996: 4) oder auch Harhoff (1995: 86).

¹¹ Vgl. zusammenfassend Blume et al. (2001: 62 f.) sowie Sternberg (1995: 52 f.). Vgl. darüber hinaus auch Wilkinson; Moore (2000), Rösch (2000), Pfähler; Hoppe (1997) oder auch Fromhold-Eisebeth (1995). Folgt man Camagni (1991: 3), kann man kreative Milieus definieren als „the set, or the complex network of mainly informal social relationships on a limited geographical area, often determining a specific external ‚image‘ and a specific internal ‚representation‘ and sense of belonging, which enhance the local innovative capability through synergetic and collective learning processes“. Siehe für den Bezug des Milieu-Ansatzes zum sog. Konzept der „Lernenden Region“ die Beiträge von Butzin (2000) und Bathelt; Glückler (2000).

solche innovativen Milieus, verstanden als langfristige und kontinuierliche Interaktionsbeziehung zwischen regionalen Akteuren jedweder Art (Unternehmen, Kreditinstitute, Wirtschaftsförderungsgesellschaften, Industrie- und Handelskammern, Hochschulen und Forschungseinrichtungen, politische Akteure und öffentliche Verwaltung), einen bedeutenden Einfluss auf das Innovationsverhalten von Unternehmen haben. Rein formale Kooperationsbeziehungen zwischen Unternehmen ebenso wie informelle Fördernetzwerke gelten hierbei als wichtige Elemente solcher Milieustrukturen, die zu innovationsrelevanten Synergieeffekten führen können.

Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit solcher synergieerzeugender Verflechtungsstrukturen ist – so die Argumentation der Vertreter dieses Ansatzes – durch eine Vielzahl an Faktoren determiniert, wobei neben gemeinsamen Denk-, Anschauungs- und Verhaltensmustern sowie den daraus resultierenden Intensitäten des Beziehungsgeflechts vor allem auf die gemeinsame Nutzung sowohl des regional verfügbaren technologischen Wissens als auch des sogenannten Prozesswissens verwiesen wird. Letzteres kann als eine Variante impliziten bzw. personengebundenen Wissens angesehen werden und kennzeichnet die individuellen Fähigkeiten, Innovationsideen systematisch zu generieren und zu selektieren, Informationen über neue Technologien systematisch zu erfassen, Innovationsprojekte zu steuern sowie in Kooperationsbeziehungen erfolgreich zu agieren. Die mit dem individuellen Austausch solcher Wissensbestände verbundenen positiven externen Effekte gelten dabei als ein verbindendes Element von Netzwerkbeziehungen, da sie wechselseitige Vorteile generieren, die nicht pekuniär entgolten werden müssen. Vor diesem Hintergrund kann der Verweis auf die Existenz kreativer Milieus auch als eine Art regionalökonomischer Fundierung der in der neuen Wachstumstheorie betonten Bedeutung der Erzeugung und Nutzung von positiven Externalitäten – meist Wissens-Spillovers – angesehen werden, wobei sich die wachstumsfördernd wirkenden Milieu- und Netzwerkstrukturen als ein wissensbezogenes Diffusionsmedium interpretieren lassen.

2.3 Wissens-Spillovers, regionales Wirtschaftswachstum und Ballungsräume

In der (regional-)ökonomischen Forschung besteht Einigkeit darüber, dass die Produktivität eines Unternehmens nicht nur von dessen Größe und Struktur abhängig ist, sondern auch durch sogenannte Ballungsfaktoren mitbestimmt wird (agglomeration economies).¹² Da Wissens-Spillovers – wie schon mehrfach erwähnt – als ein Motor wirtschaftlichen Wachstums angesehen werden können, räumliche Distanz aber gleichzeitig eine wichtige Rolle bei deren Ausbreitung zu spielen scheint, ist es naheliegend, solchen dynamischen Externalitäten eine besondere Bedeutung bei der Erklärung von Agglomerationen und deren wirtschaftlichem Leistungspotential einzuräumen.¹³ Diese Aussage wird durch die Beobachtung

¹² Auf die Produktivitätsvorteile von Agglomerationen hat bereits Marshall (1966: 222 ff.) hingewiesen. In der Literatur werden die Bezeichnungen Agglomeration, Agglomerationsraum, Verdichtungsraum, Ballungsgebiet und städtische Agglomeration häufig synonym verwendet. Vgl. Gaebe (1987: 17).

¹³ Neben dynamischen Externalitäten tragen auch statische Externalitäten (natürliche Standortfaktoren, lokale Absatz- oder Beschaffungsmärkte etc.) zur Agglomerationsbildung bei. Siehe ausführlich Cappelin (2001: 118 ff.), Antonelli (2000: 538 f.), Caniels (2000: 26 f.), Keilbach (2000: 29 ff.), Harhoff (1995: 91), Jaffe et al. (1993: 578), Glaeser et al. (1992: 1148 ff.) oder auch Krugman (1991: 183 f.).

gestützt, dass sich Unternehmen (steile) mit vergleichsweise einfachen und standardisierten Produktionsabläufen aus den Kernbereich von Agglomerationen zurückziehen und im „äußeren“ Ring von Agglomerationen bzw. im ländlicheren Umland neu ansiedeln, um das Feld für Dienstleistungsbetriebe und Unternehmen mit innovativen, wissens- und kontaktintensiven Tätigkeiten zu räumen (vgl. Beise et al. 1999: 32 oder auch Kahnert 1998: 509 f.).

Die Wachstumsstärke von Agglomerationen wird darauf zurückgeführt, dass es gerade diese Unternehmen sind, die mittels hochwertiger und innovativer Technologien neue Märkte schaffen sowie neue Wertschöpfungsketten und Beschäftigungsmöglichkeiten generieren. Dabei spielt – neben anderen Faktoren – das Vorhandensein von höher qualifizierten Beschäftigten eine entscheidende Rolle. Es kann daher nicht überraschen, dass die wirtschaftliche Entwicklungsdynamik gerade solcher Agglomerations- und Verdichtungsräume als besonders hoch eingestuft wird, die zu den klassischen Technologiestandorten mit Hochschulen und außeruniversitären Forschungsinstituten gerechnet werden und die über einen hohen Bestand an Beschäftigten in technischen Berufen mit Universitäts- und Fachhochschulabschlüssen verfügen (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2000: 21). Ein unterschiedlicher Grad an Wissensintensität der räumlich konzentrierten Produktion gilt dabei nicht nur als ein Erklärungsfaktor für unterschiedliche Wachstumsraten zwischen Agglomerationen und peripheren Räumen, sondern zugleich auch als die entscheidende Ursache dafür, dass in dieser Hinsicht unterschiedlich strukturierte Agglomerationsräume divergente Wachstumsraten aufweisen. Während die mit jeder Agglomeration verbundenen statischen Vorteile – so etwa in Gestalt großer Absatz- und Beschaffungsmärkte – zwar zu einer (einmaligen) Steigerung der Produktivität der dort angesiedelten Unternehmen, aber nicht zu einem anhaltenden Wachstum beitragen, zählen demgegenüber Wissens-Spillovers und damit verbundene (individuelle) Lerneffekte zu den dynamisch wirkenden Agglomerationsvorteilen, die wiederum als die entscheidende Grundlage eines dauerhaften regionalen Wachstums gelten.¹⁴

Es ist in diesem Zusammenhang noch ein weiterer Aspekt zu nennen, der in den regionalökonomischen Interpretationen der neueren wachstumstheoretischen Ansätze oft unberücksichtigt bleibt. So führt nicht nur die räumliche Begrenztheit positiver Wissens-Spillovers tendenziell zu einer räumlichen Konzentration wissens- und technologieintensiver wirtschaftlicher Aktivitäten, die für hohe Wachstumsbeiträge von Agglomerationen sorgt. Vielmehr lässt sich zugleich feststellen, dass in dem Maße, wie wissens- und humankapitalintensive Unternehmen (insbesondere solche des tertiären Sektors) ihre Güter und Dienstleistungen

¹⁴ Vgl. Fujita; Thisse (2002: 3 ff.) oder Glaeser et al. (1992: 1130 ff.). Anders als bei statischen Agglomerationsvorteilen nimmt der Grenzertrag dynamischer Agglomerationsvorteile nicht ab. Bei dynamischen Agglomerationsvorteilen kann grundsätzlich zwischen Lokalisierungs- und Urbanisierungsexternalitäten unterschieden werden. Zum erstgenannten Typ, der die Effekte der räumlichen Ballung von Unternehmen und Forschern eines Industriezweiges zum Gegenstand hat, zählen die sogenannten Marshall-Arrow-Romer (MAR) Spillovers. Vgl. hierzu etwa Harhoff (1995: 84). Urbanisierungsexternalitäten zielen demgegenüber auf die Wirkung von großen und – bezogen auf die Industriestruktur – heterogen zusammengesetzten Ballungsgebieten. Hierunter fallen auch die sogenannten „Jacobs-Spillovers“, die sich dahingehend charakterisieren lassen, dass der für regionales Wachstum wichtige Wissenstransfer nicht zwischen branchengleichen Unternehmen stattfindet, sondern vielmehr zwischen Firmen und Forschern unterschiedlicher Industriezweige. Siehe Keilbach (2000: 44 f.) sowie Harhoff (1995: 85).

weit überwiegend ohne größere Flächeninanspruchnahme produzieren, gerade diese Unternehmen von den positiven Wissens-Spillovers innerhalb von Agglomerationsräumen besonders profitieren können. Dies gilt insofern, als sie relativ zu anderen Unternehmen, deren Produktion durch einen hohen Flächenverbrauch gekennzeichnet ist oder die wissensexten-siv produzieren, besser dazu in der Lage sind, die gerade in den Kernstädten von Ballungsräu-men vergleichsweise hohen Bodenpreise zu tragen. Oder anders formuliert: Humankapital-intensiv produzierende Unternehmen müssen den für Agglomerationen typischen Nachteil hoher Bodenpreise in Kauf nehmen, um positive Wissens-Externalitäten wirtschaftlich nut-zen zu können. Gleichzeitig ermöglicht die kostenlose Nutzung produktivitätssteigernd wir-kender Wissens-Spillovers aber auch das Inkaufnehmen hoher Bodenpreise. Sie müssen damit nicht wie flächenintensiv wirtschaftende Unternehmen, für die ein durch die räumli-che Konzentration begünstigter intensiver Wissens- und Erfahrungsaustausch eher von un-tergeordneter Bedeutung ist, in die Randbereiche von Agglomerationen oder das (ländliche) Umland ausweichen.

3. Einige Implikationen für die Ausgestaltung des Finanzausgleichssystems

3.1 Vorüberlegungen und Anknüpfungspunkte für die weitere Betrachtung

Geht man davon aus, dass räumliche Wissensexternalitäten für das regionale und damit auch für das gesamtwirtschaftliche Wachstum bedeutsam sind, lässt sich fragen, ob daraus Konse- quenzen für die Ausgestaltung eines Finanzausgleichssystems abgeleitet werden können. Diese Frage erscheint insofern berechtigt, als jüngste Ergebnisse zu den Bestimmungsfakto-ren wirtschaftlicher Entwicklung die These stützen, dass rechtliche und politische Institutio-nen die Wachstumsbedingungen eines Landes entscheidend beeinflussen (Rodrik et al. 2002; Feld et al. 2003). Die Ausgestaltung des Finanzausgleichssystems stellt dabei einen bedeut-samen Bestandteil dieser Institutionen dar. Für eine Verknüpfung neuerer regional- und wach-sumstheoretischer Überlegungen, soweit sie auf die Relevanz von räumlichen Wissens-Spill- overs abstellen, mit Überlegungen der Finanzausgleichsforschung stellen die nachfolgen-den Punkte einen (ersten) Bezug zwischen beiden Untersuchungsbereichen her:

- (1) *Regionen versus Gebietskörperschaften* – Als wesentliche Voraussetzung für eine sol- che Verknüpfung gilt es zunächst die naheliegende Frage zu klären, inwieweit sich die im Rahmen der Wirkungsanalyse von räumlichen Wissens-Spillovers im Mittelpunkt stehenden, ökonomisch definierten „Regionen“ durch „Gebietskörperschaften“ abbil- den lassen. Aus Sicht der Theorie des Fiskalföderalismus agieren im föderativ organisier- ten Staat unterhalb der Zentralebene die Länder und Kommunen als Gebietskörper- schaften mit (mehr oder weniger) autonomen Entscheidungsbefugnissen. Wenn man jedoch auf der Grundlage der regional orientierten Wachstumstheorie argumentiert, hat man Regionen vor Augen, die in aller Regel funktional definiert sind, etwa über Tages- pendler oder Lieferverflechtungen. Entsprechend lässt sich die Analyse von räumlichen Wissens-Spillovers nicht ohne weiteres auf die durch territoriale Grenzen von Gebiets- körperschaften vorgegebenen räumlichen Einheiten übertragen (Benz et al. 1998). Viel- mehr manifestieren sich die in Kapitel 2.4 angesprochenen Ballungsräume und regiona- len Wachstumspole fast immer unterhalb der mittleren Ebene föderativer Systeme und über die Grenzen von Gebietskörperschaften (Länder oder Kommunen) hinweg, so dass

sich politisch definierte Jurisdiktionen einerseits und von Wissens-Spillovers betroffene Regionen andererseits keineswegs decken. Es ist daher für die weiteren Überlegungen notwendig, die in der Betrachtung von Wissens-Spillovers zugrunde gelegten Akteure (Regionen) in adäquater Form in die räumliche Perspektive der Föderalismustheorie zu übersetzen. Bislang finden sich hierzu in der Literatur keinerlei nennenswerte Überlegungen. Ein solcher Abgleich der unterschiedlichen Betrachtungsperspektiven von „Regionen“ und „Gebietskörperschaften“ scheint jedoch gerade in Zeiten der Globalisierung erforderlich, da nicht mehr primär politisch definierte Gebietskörperschaften, sondern Regionen miteinander in Wettbewerb stehen. Zugleich sind es aber nach wie vor die Gebietskörperschaften, die über die notwendigen politischen Handlungsparameter verfügen, um die Wettbewerbsposition von Regionen aktiv zu gestalten. In diesem Zusammenhang erfährt die aus föderativer Sicht bekannte Diskussion um speziell geschaffene „Regionen“ eine zusätzliche Relevanz, insbesondere wenn diese neu zu schaffen den Einheiten als übergreifende Planungseinheiten mit eigenen Entscheidungskompetenzen ausgestattet sind.

- (2) *Vertikale Finanzausgleichsbeziehungen* – Für den Fall, dass man „Regionen“ und „Gebietskörperschaften“ als mehr oder weniger identische räumliche Einheiten interpretiert, ergeben sich zwei weitere Ansatzpunkte für die Verknüpfung von Wissens-Spillovers und Föderalismusforschung. Dies betrifft zum einen die vertikale Ausgestaltung des Finanzausgleichssystems (passiver Finanzausgleich). Hier ist vor allem die Frage des adäquaten Zentralisierungsgrades von aufgaben- und steuerpolitischen Kompetenzen berührt. Dabei ist von besonderer Relevanz, dass – folgt man der überwiegenden Zahl der entsprechenden empirischen Untersuchungen – die räumliche Reichweite von Wissens-Spillovers als begrenzt gilt, auch wenn offen bleibt, wie weit die räumliche Wirkung letztlich reicht.¹⁵ Dies soll insbesondere für jene direkten räumlichen Spillover-Effekte im Bereich des impliziten Wissens (tacit knowledge) gelten, welchen für die Hervorbringung unternehmerischer Innovationen und damit für die Erzeugung von wirtschaftlichem Wachstum große Bedeutung beigemessen wird. Angesichts dieses nur langsam sich ausbreitenden und damit räumlich gebundenen Wissens erfährt die Bedeutung von Regionen als Quelle internationaler Wettbewerbsfähigkeit und wirtschaftlichen Wachstums eine Neubelebung.¹⁶ Soweit Wissen dabei den Charakter eines öffentlichen Guts gewinnt, ist es im Kern lokaler oder regionaler Natur. Ist der Blick auf die Aufgabenzuordnung gerichtet, kann aus föderativer Sicht untersucht werden, ob ergänzend zu den bekannten Dezentralisierungsargumenten (bessere Abstimmung der politischen Maßnahmen auf die Entwicklungsbedingungen vor Ort; klare Identifizierung politischer Verantwortlichkeiten; Senkung der Administrationskosten; Wettbewerb zwi-

¹⁵ Siehe hierzu ohne Anspruch auf Vollständigkeit die Studien von Paci; Pigliaru (2001), Edler; Schmoch (2001), Funke; Niebuhr (2000); Niebuhr (2000), Fritsch; Lukas (1998), Keilbach (1998), Henderson (1997), Anselin et al. (1996), Feldman; Audretsch (1996), Henderson et al. (1995), Audretsch; Feldman (1994), Jaffe et al. (1993), Glaeser et al. (1992) sowie Acs et al. (1991).

¹⁶ Vgl. hierzu auch Audretsch (1998, S. 19 f.) sowie Audretsch; Weigand (1999, S. 144 f.). Siehe zur Bedeutung von Regionen im Globalisierungsprozess darüber hinaus auch Lammers (1999). Dies gilt nicht in gleicher Weise für das explizite (technische) Wissen (disembodied knowledge), bei dem ein zunehmender Globalisierungseffekt festgestellt werden kann. Vgl. hierzu etwa Keller (2001a, 2001b).

schen alternativen regionalpolitischen Konzepten) der Tatbestand wachstumsbedeutsamer, aber räumlich begrenzter Wissens-Spillovers eine weitere Begründung für Dezentralisierung liefert oder zumindest bekannte Argumente zusätzlich zu fundieren hilft (Kapitel 3.3).

- (3) *Horizontale Finanzausgleichsbeziehungen* – Neben den Implikationen für die vertikale Ausgestaltung des Finanzausgleichssystems kann zugleich danach gefragt werden, inwieweit sich aus den Überlegungen zum Zusammenhang von Wissens-Spillovers, regionalem Wirtschaftswachstum und Ballungsräumen nicht auch Konsequenzen für dessen horizontale Ausgestaltung (aktiver Finanzausgleich) ableiten lassen. Einen ersten Anhaltspunkt hierfür mag mit Blick auf Deutschland die Tatsache liefern, dass unter Anwendung verschiedener Indikatoren zur Messung der räumlichen Verteilung neu geschaffenen Wissens (Besatz an F&E-Beschäftigten, Patentanmeldungen etc.) eine starke regionale Konzentration festzustellen ist. Hierbei kommt vor allem den Großräumen Stuttgart und München sowie den Verdichtungsräumen Berlin, Rhein-Main, Braunschweig, Unterer Neckar, Köln, Düsseldorf sowie – mit gewissen Abstrichen – Hamburg eine herausgehobene Stellung zu (vgl. Fraunhofer Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung 2000: 3 f. sowie Greif 1998: 12 ff.). Mit dieser Konzentration einher geht jedoch zugleich auch ein Wachstumsgefälle zwischen den genannten Verdichtungsräumen und den stärker peripheren Regionen. Für eine in erster Linie verteilungspolitisch motivierte Finanzpolitik unter dem Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse lassen sich daraus Transferzahlungen – sei es in Form vertikaler Zahlungen mit horizontalem Effekt, sei es in Form freiwilliger horizontaler Zahlungen – ableiten, um die Einkommenssituation von Menschen in schwach entwickelten Regionen zu verbessern. Weitaus interessanter dürfte allerdings die Frage sein, ob sich aus der Existenz räumlicher Wissens-Spillovers auch unter wachstums- und allokativen Aspekten eine Notwendigkeit für horizontale Ausgleichszahlungen zwischen Regionen (Gebietskörperschaften) ableiten lässt.

Auf die genannten drei Dimensionen einer Untersuchung von Wissens-Spillovers aus föderativer Sicht soll nachfolgend genauer eingegangen werden. Dabei steht eine Vorgehensweise im Vordergrund, die weniger im Detail als vielmehr grundlegend die relevanten Argumentationslinien herauszuarbeiten bemüht ist.

3.2 Zum Verhältnis von „Regionen“ und „Gebietskörperschaften“

Die Erkenntnis, dass – wie auch in der Analyse von Wissens-Spillovers – die zu betrachtenden räumlichen Einheiten funktional definiert und damit nicht ohne weiteres kompatibel sind mit jenen räumlich definierten Akteuren, wie sie der Theorie des Fiskalföderalismus zugrunde liegen, ist aus Sicht der Föderalismusforschung keineswegs neu. So werden beispielsweise die sich aus Suburbanisierungsprozessen in Agglomerationsräumen ergebenden Koordinierungs- und Abstimmungsprobleme zwischen Gebietskörperschaften schon seit längerem diskutiert.¹⁷ Dabei ist es letztlich die räumliche Inkongruenz von ökonomisch („Regionen“) und politisch definierten Handlungseinheiten („Gebietskörperschaften“), die wiederum aus föderativer Sicht zu der Feststellung führt, dass aufgrund fehlender übergreifender Steue-

¹⁷ Siehe nächste Seite.

rungsinstrumente und einer daraus resultierenden unkoordinierten Entwicklung von Ballungsräumen ein Kooperationsbedarf zwischen Gebietskörperschaften entsteht. Die Notwendigkeit zu einer solchen Kooperation, insbesondere auf der kommunalen Ebene, wird dabei unterschiedlich begründet (Heinz 2000: 95, Akademie für Raumforschung und Landesplanung 1998: 5 ff., Kiepe 1996: 307, Hueck 1995: 71): (1) Zum einen wird auf eine wachsende funktionale Verflechtung der Kernstädte mit ihrem Umland bei gleichzeitig zunehmenden Ungleichgewichten in den jeweiligen Finanzausstattungen verwiesen. Dahinter steht der Versuch, der schon seit längerem bestehenden Tendenz einer Verarmung der Kernstädte durch Abwanderung einkommensstarker Bevölkerungsschichten ins Umland entgegenzuwirken. (2) Mehr Kooperation zwischen Gebietskörperschaften wird zum anderen aber auch im Zusammenhang mit einem verschärften „Wettbewerb der Regionen“ eingefordert. In dem Maße, wie in Zeiten der Globalisierung der Standortwettbewerb nicht mehr zwischen einzelnen Gebietskörperschaften, sondern vielmehr zwischen Regionen in Europa oder auch weltweit stattfindet, können isolierte Aktivitäten einzelner Gebietskörperschaften sowie fragmentierte administrative Strukturen zu politischen Entscheidungen führen, welche die regionale Wirtschaftsentwicklung behindern oder verzögern anstatt sie zu unterstützen. (3) Schließlich ist bei der Verteilung von Fördermitteln durch übergeordnete Gebietskörperschaften eine zunehmende Ausrichtung an Regionen (z.B. in Form von als Einheit auftretenden Ballungsräumen) festzustellen. So wird beispielsweise im Rahmen der EU-Strukturpolitik vermehrt in der Dimension von „Stadtregionen“ gedacht. Aber auch auf der Ebene der Bundesländer werden verstärkt Fördermittel für regionale Kooperationsprozesse vergeben.

Die vor diesem Hintergrund eingeforderte verstärkte Kooperationsbereitschaft zwischen (kommunalen) Gebietskörperschaften kann dabei als Versuch gedeutet werden, die institutionell vorgegebenen Grenzen von Gebietskörperschaften „aufzuweichen“, um sich besser an jene räumlichen Handlungsnotwendigkeiten anzupassen, die sich aus den ökonomischen Verflechtungsstrukturen von Regionen ergeben. Die institutionellen Ausgestaltungsformen solcher kooperativen Lösungen sind bekanntermaßen durchaus vielfältig (Grossekkettler 1985, Haverkamp 1988, Brake et al. 1999). Sie reichen aus föderativer Sicht von (i) informellen Kooperationen in Gestalt von politischen Foren, Arbeitskreisen oder auch Regionalkonferenzen über (ii) Verabredungen zwischen Gebietskörperschaften bezüglich der funktionalen Spezialisierung von Teilräumen sowie der Profilierung besonderer Standorte bis hin zu (iii) formalen Kooperationsbeziehungen in Form von aufgabenspezifischen Zweckverbänden und Vereinbarungen sowie großraumorientierten Nachbarschafts- und Regionalverbänden. Im Unterschied zu den genannten Kooperationsformen kommt aus regionalökonomischer Sicht jedoch der Bildung eines eigenständigen Gemeindeverbandes – wie aktuell in der Großstadtregion Hannover geschehen (Heinz 2000: 239 f.) – eine besondere Bedeutung zu. Ein Gemeindeverband stellt dabei nicht nur eine bloße Optimierung der vorhandenen Ver-

¹⁷ Neben dem Problem der Nutzung lokaler öffentlicher Güter durch Einwohner anderer Kommunen, was zu Schwierigkeiten bei der Verwirklichung eines optimalen Angebotsniveaus führt (Pollack; Voss 1985), kann hier auch der verstärkte Zuwachs von Bevölkerung und Arbeitsplätzen in den Rand- und Umlandbereichen bei einem gleichzeitigen Dominanzverlust der Kernstädte mit allen damit einhergehenden Folgeproblemen (u.a. im Bereich der Verkehrsplanung) genannt werden (Heinz 2000, Hueck 1995).

waltungsstrukturen dar, wie dies in aller Regel mit den oben genannten Kooperationsformen angestrebt wird. Mit ihm verbindet sich vielmehr die Idee der Neugründung einer regional ausgerichteten Gebietskörperschaft, in der die bislang von den einzelnen staatlichen Akteuren einer Region (im genannten Fall: Stadt Hannover, Landkreis Hannover, Kommunalverband Hannover) wahrgenommenen Aufgaben gebündelt werden, um dem spezifischen Spannungsverhältnis aus regionalwirtschaftlichen Verflechtungsbeziehungen einerseits und den durch die Grenzen von Gebietskörperschaften vorgegebenen politischen Handlungsmöglichkeiten andererseits besser Rechnung tragen zu können.

Während der Überwindung des genannten Spannungsverhältnisses mittels Kooperationslösungen eine Betrachtungsperspektive zugrunde liegt, die an der vorhandenen Struktur der Regionalfisci (Gebietskörperschaften) anknüpft, eröffnet das von Frey und Eichenberger in die Föderalismusdiskussion eingebrachte Konzept der so genannten FOCJ (Functional Overlapping Competing Jurisdictions) eine alternative Sichtweise.¹⁸ Folgt man der Idee dieses Konzepts, die auf eine fallweise Zusammenarbeit von konkurrierenden Funktionalfisci zum Zweck der Optimierung eines föderativen Systems abzielt, so erhöht sich staatlicherseits die Möglichkeit, flexibel auf Probleme der (dezentralen) öffentlichen Leistungserstellung zu reagieren. Aus föderativer Sicht kann der besondere Vorzug dieses Konzepts darin gesehen werden, dass mittels des Herauslösens des öffentlichen Güterangebots aus seiner räumlichen Bindung an Gebietskörperschaften die Exit-Option „nicht auf geographische Abwanderung beschränkt und damit besonders wirksam“ ist (Eichenberger 1996: 114). Die Bürger sollen sich danach weitgehend unabhängig von ihrem Wohnort für je einen FOCUS, der wiederum eine bestimmte Leistung anbietet (Schule, Kläranlage, Schwimmbad, Müllabfuhr etc.), entscheiden können, womit ein Wettbewerb zwischen den FOCJ entsteht. Aus regionalökonomischer Perspektive und mit Blick auf die räumliche Reichweite von Wissens-Spillovers ist allerdings nicht die mit der Einrichtung solcher Funktionalfisci einhergehende Steigerung des Wettbewerbsdrucks von zentraler Bedeutung. Der besondere Vorzug des FOCJ-Konzepts muss hier vielmehr in der territorialen Unabhängigkeit der öffentlichen Leistungsbereitstellung gesehen werden. Soweit die wirtschaftliche Nutzung des regional vorhandenen Wissenspotenzials durch das öffentliche Leistungsangebot (u.a. im Bildungsbereich) gesteigert werden kann, die regionale Nutzung dieses Wissens aber nicht an die institutionell vorgegebenen räumlichen Grenzen von Gebietskörperschaften gebunden ist, bietet die Einrichtung räumlich flexibler Funktionalfisci die Möglichkeit zu einer besseren regionalen Kongruenz von Wissensnutzung einerseits und damit verbundenen (komplementären) öffentlichen Leistungen andererseits. Eine mögliche Alternative wäre hier die Anpassung der territorialen Grenzen von Gebietskörperschaften an eine über die räumliche Reichweite von Wissens-Spillovers definierte Region, was im Ergebnis einer Neugliederung vorhandener Gebietskörperschaften gleichkäme. Das Konzept der FOCJ besitzt jedoch gegenüber der Option der Neugliederung, die auf ein gesamtes Bündel an öffentlichen Leis-

¹⁸ Siehe Eichenberger (1996), Frey; Eichenberger (1999) sowie Frey (2002). Unter Verweis auf die Theorie der Clubgüter sollen FOCJ in erster Linie solche staatlichen Leistungen anbieten, die typischerweise auf der kommunalen Ebene angeboten werden. Ohne es in den Zitationen hinreichend deutlich zu machen, belebt das Konzept lediglich die im Kern schon von Olson (1986: 123) vorgetragene Idee der „single-function-governments“ wieder, die unter konsequenter Anwendung zu einem „multilevel mosaic of jurisdictions“ führen würde. Vgl. kritisch zum FOCJ-Konzept auch Apolte (1999: 91 ff.).

tungen ausgerichtet ist, den Vorteil, dass es selektiv auf einzelne Leistungen abstellt und damit deutlich flexibler auf eine in räumlicher Hinsicht unterschiedlich streuende Nachfrage hin angepasst werden kann.

3.3 Zur Bestimmung der angemessenen politischen Handlungsebene

Die Überlegungen zum Kooperationsbedarf zwischen unteren (kommunalen) Gebietskörperschaften könnten den Eindruck entstehen lassen, dass aus räumlicher Sicht ein weitgehend dezentraler Staatsaufbau zu einer Beeinträchtigung der regionalpolitischen Handlungsmöglichkeiten führen kann und stattdessen eine stärker zentralisierte Lösung zu bevorzugen wäre. Ein solcher Eindruck wäre schlichtweg unzutreffend. So können die theoretischen Ausführungen, aber auch die empirischen Befunde zur Bedeutung der Erzeugung und Nutzung von räumlichen Wissens-Spillovers vielmehr als eine Bestätigung der These angesehen werden, dass Wachstums denkwürdig regional stattfindet. Wachstum und wachstumsfördernde Maßnahmen sollten somit immer auch auf die regionale bzw. lokale Ebene ausgerichtet sein.¹⁹ Diese Aussage wird durch die Einsicht einer in erster Linie kleinräumigen Ausbreitung neuen Wissens als Grundlage von unternehmerischen Innovationen und damit wirtschaftlichen Wachstum noch bestärkt. Aus dieser Perspektive gewinnen die dezentralen Träger von Politikentscheidungen im Rahmen staatlicher Wachstumspolitik an Gewicht. Vereinzelt ist in diesem Zusammenhang auch von einer „verstärkten Nutzung des föderalen Staatsaufbaus und der Umsetzung einer neuen Wirtschaftspolitik nach dem Subsidiaritätsprinzip“ (Audretsch; Weigand 1999: 145) die Rede, ohne dass allerdings näher ausgeführt wird, was damit im Detail gemeint sein könnte. Unabhängig von der Frage der angemessenen Staatsebene für eine effektive Wachstumspolitik sollte jedoch zunächst klar sein, dass jeder staatlichen Politik, die wachstumsrelevante Wissens-Spillovers zum Gegenstand hat, Grenzen gesetzt sind.

So würde eine gezielte staatliche Förderung oder sogar Generierung von Wissens-Spillovers voraussetzen, dass die konstitutiven Bestandteile, die Reichweite sowie Mechanismen und relevanten Akteure solcher Spillover-Effekte umfassend bekannt und einer staatlichen Instrumentalisierung zugänglich sind. Vielmehr handelt es sich bei Wissens-Spillovers nach wie vor in größeren Teilen um ein „Black-Box-Phänomen“, welches die Ableitung konkreter politischer Handlungsempfehlungen erschwert.²⁰ Der Grund hierfür ist darin zu sehen, dass ein erheblicher Anteil der für regionale Innovations- und Wachstumsprozesse als relevant angesehenen Wissens-Spillovers impliziten Charakter hat (Stichworte: tacit knowledge, Prozesswissen) und sich damit einer vollständigen und klaren Erfassung entzieht. Damit verstärkt sich aus ökonomischer Sicht das ohnehin schon bestehende Informationsproblem einer staatlichen Wirtschaftspolitik. Eine Dezentralisierung politischer Kompetenzen würde dieses Problem zwar nicht grundsätzlich beseitigen. Sie könnte es aber innerhalb gewisser

¹⁹ Vgl. zu dieser Feststellung etwa Zimmermann (1996: 131). Siehe darüber hinaus zur Bedeutung der Innovationsfähigkeit von Regionen für Strukturwandel und Wachstum im Prozess der Globalisierung etwa Paqué (1995), Saxenian (1994) sowie Bathelt (1991). Siehe zu den Implikationen der neuen Wachstumstheorie allgemein für die Regionalpolitik auch Bröcker (1994 und 1998).

²⁰ So finden sich auch in der neueren Wachstumstheorie diesbezüglich kaum politische Handlungsempfehlungen. Vgl. etwa Frenkel; Hemmer (1999) oder Arnold (1997).

Grenzen abmildern. Umgekehrt dürfte im Vergleich dazu eine verstärkte Zentralisierung der relevanten Kompetenzen kaum einen größeren politischen Steuerungsbeitrag erbringen. So liegen die Vorteile einer Dezentralisierung bekanntermaßen in einer tendenziell besseren Informationsbeschaffung, einem effizienteren Einsatz der finanziellen Ressourcen und einer höheren Anpassungsflexibilität an Datenänderungen.

Dies lässt gerade für den Fall möglicher wirtschaftspolitischer Fehlentscheidungen eine schnellere Fehlerkorrektur erwarten. Zugleich können erfolgreiche (regional-)politische Lösungsansätze dezentral erprobt werden. Das Argument vom Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften als Entdeckungsverfahren gewinnt dabei durch den Verweis auf die Ausbreitung und Verteilung von Wissen im Raum eine zusätzliche Rechtfertigung.²¹ So ist durchaus vorstellbar, dass dieser Wettbewerb die Gebietskörperschaften dazu anhält, mit Wissens-Spillovers einhergehende Agglomerationsprozesse sinnvoll zu unterstützen, günstige Rahmenbedingungen zur Ausnutzung solcher Agglomerationsvorteile zu schaffen sowie mögliche Agglomerationsnachteile aufzufangen. In diesem Zusammenhang sind auch neuere Untersuchungen von Bedeutung, welche speziell die Auswirkungen des fiskalischen Wettbewerbs auf die wirtschaftliche Entwicklung von Agglomerationen und peripheren Regionen untersuchen.²² Übergreifend können die Untersuchungsergebnisse dabei wie folgt interpretiert werden (vgl. Feld et al. 2003: 366): Die Agglomerationsvorteile in den wirtschaftlichen Zentren ermöglichen es diesen, höhere Steuern als die peripheren Regionen zu erheben. Die peripheren Regionen haben kaum eine Alternative zum Ausgleich ihrer Standortnachteile als die Steuerpolitik und die öffentlichen Investitionen in die wirtschaftsnahen Infrastruktur. Sie müssen durch ein geeignetes Bündel von Steuerbelastungen und öffentlichen Leistungen versuchen, Unternehmen anzuziehen. Eine Einschränkung des fiskalischen Wettbewerbs würde die peripheren Regionen der wenigen Instrumente zur (zumindest teilweisen) Kompensation ihrer Standortnachteile gegenüber den Agglomerationen berauben und wäre daher eher schädlich für die regionale Wirtschaftsentwicklung.

Mit Blick auf die Vorteile eines dezentralen Wettbewerbs enthält auch das „Leapfrogging-Modell“ (siehe Kapitel 2.2) einen interessanten Bezug. So liefert ein System des Wettbewerbsföderalismus einen angemessenen Rahmen, um die in diesem Modell beschriebene zyklische Entwicklung von wirtschaftlichem Aufstieg und Niedergang einzelner Regionen institutionell zu kanalisieren. Anstelle des dort noch als „natural life cycle“ umschriebenen Prozesses liegt dieser Sichtweise allerdings die Annahme zugrunde, dass die wirtschaftliche Nutzung regional vorhandenen Wissens und die zu seiner Verfeinerung notwendigen lokalen Lernprozesse staatlicherseits positiv beeinflusst werden können. Eine dezentrale Politik der regionalen Wachstumsförderung wäre dann als ein Instrument zu verstehen, um die notwendigen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass vormals weniger entwickelte Regio-

²¹ Zur „heilsamen“ Wirkung des Wettbewerbs zwischen Gebietskörperschaften siehe bereits Tiebout (1956). Siehe auch Salmon (1987) sowie Besley; Case (1995). In diesem Zusammenhang wird häufig auch vom „laboratory federalism“ und „market-preserving federalism“ gesprochen. Siehe hierzu Oates (1999) sowie Weingast (1995). Siehe zu letzterem auch Döring (1999).

²² Siehe hierzu Brakman et al. (2003), Baldwin und Krugman (2000), Ludema und Wooton (2000) oder auch Kind et al. (2000), wobei die drei erstgenannten Autorentteams explizit die Perspektive der „New Economic Geography“ einnehmen.

nen bislang wirtschaftlich führende Regionen einholen oder sogar überholen können. Ein intensiver Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften würde hierbei jenen „regional exit for growth“ (Zimmermann 1990: 250 f.) schaffen, wie er in Anlehnung an das „Leapfrogging-Modell“ für einen wirtschaftlichen Strukturwandel als notwendig und damit für ein dauerhaft anhaltendes Wachstum eines Landes als charakteristisch angesehen wird.

Die Vorzüge einer Dezentralisierung politischer Kompetenzen können auch am Beispiel einer staatlichen Unterstützung innovationsorientierter Fördernetzwerke illustriert werden. So scheinen Regionen vor allem dann einen Vorteil bei der Nutzung regional verfügbaren expliziten wie impliziten Wissens zu haben, wenn in ihnen ein innovatives Milieu herrscht, welches die Herausbildung von regionalen Innovationsnetzwerken begünstigt. Für den wirtschaftlichen Erfolg einer Region ist aus dieser Perspektive wichtig, dass neben den naturräumlichen Voraussetzungen und der materiellen Infrastruktur (Produktionsanlagen, Straßen, digitale Netze etc.) auch „Ideenreichtum, Aufgeschlossenheit für Neues (Veränderungsinteresse), Selbstbewusstsein als Voraussetzung für Wagnis und Bereitschaft zum Informationsaustausch und zur Zusammenarbeit vorliegen“.²³ Für die Entstehung solcher den Austausch von Wissen und das Innovationsverhalten beeinflussenden Milieustrukturen besitzen wiederum die Interaktionsbeziehungen zwischen Unternehmen, Arbeitskräften und öffentlichen Institutionen vor Ort eine zentrale Bedeutung, um daraus resultierende Prozesse eines kollektiven Lernens zu induzieren. Die bisherigen Untersuchungen von regionalen Netzwerk- und Milieustrukturen verweisen dabei auf eine solche Vielfalt realer Ausprägungsformen, dass die Effektivität einer zentralstaatlichen Unterstützung von innovativen Milieus mit in aller Regel standardisierten Förderkonzepten stark bezweifelt werden muss (vgl. Butzin 2000: 155; Genosko 1999: 99 ff.). In dem Maße, wie die besondere Produktivität solcher Milieus sich nicht selten als ein spezifisch lokal geprägtes und anderenorts nicht beliebig reproduzierbares Interaktionsergebnis darstellt, dürften dezentrale staatliche Einheiten über die besseren Voraussetzungen für die Förderung solcher Strukturen verfügen.

3.4 Wachstumszentren, regionale Disparitäten und horizontaler Finanzausgleich

Die zurückliegenden Überlegungen haben verdeutlicht, dass mit Blick auf die Herstellung geeigneter staatlicher Rahmenbedingungen zur Förderung (wissensbasierter) regionaler Entwicklungsprozesse vieles für eine dezentrale staatliche Zuständigkeit spricht. Eine regionalpolitische Interpretation der neueren wachstumstheoretischen Ansätze legt darüber hinaus die Schlussfolgerung nahe, dass es wachstumsfördernder zu sein scheint, vorhandene Agglomerationsvorteile und sich damit verbindende Wissens- und Innovationspotenziale zu stärken, anstatt auf eine räumliche Gleichverteilung solcher Potenziale hinzuwirken (siehe für diese Einschätzung etwa Bröcker 1994 und 1998), d.h. im Rahmen der Föderalisierung wachstums- und regionalpolitischer Kompetenzen sollte die ungehinderte Entfaltung wissengenerierender und -diffundierender Aktivitäten zugleich mit einer räumlichen Konzentration von Fördermaßnahmen einhergehen. Für eine solche Konzentration spricht auch,

²³ Blume et al. (2001: 74). Siehe darüber hinaus auch Sternberg (1995: 52), Fromhold-Eisebith (1999: 172), Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2000: 6) oder auch Durth (2001: 312). In einer Untersuchung für Ostdeutschland kommen Ragnitz et al. (2001: 216 ff.) zu dem Ergebnis, dass Netzwerkstrukturen als eine wesentliche Determinante für die Produktivitätsunterschiede zwischen Unternehmen anzusehen sind.

dass sich bezogen auf die Wissensproduktion erst ab einer gewissen „kritischen Masse“ von Unternehmen und Institutionen an einem Ort spürbare produktivitätssteigernd wirkende Spillover-Effekten ergeben.²⁴

Mit Blick auf die Ausgestaltung des horizontalen Finanzausgleichs sind aus dieser Perspektive ausgleichspolitisch motivierte Finanztransfers zwischen Regionen (Gebietskörperschaften) zur Wahrung einheitlicher Lebensverhältnisse zurückhaltend zu bewerten. Dies gilt beispielsweise dann, wenn eine solche Umverteilung finanzieller Mittel dem Ziel dient, eine Ansiedlungspolitik öffentlicher F&E-Einrichtungen zu alimentieren, die auf eine Kompensation F&E-schwacher (peripherer) Regionen ausgelegt ist. Die unter Wachstumsaspekten maßgebliche Ausschöpfung dynamischer Agglomerationsvorteile – hier in Form von wachstumsstimulierenden Wissens-Spillovers – wäre auf dem Wege einer regionalen Umverteilungspolitik zum Zwecke der räumlichen Dekonzentration gesamtwirtschaftlicher F&E-Kapazitäten kaum zu erreichen. Anstelle verteilungspolitisch motivierter Transferzahlungen sollten unter dem Wachstumsaspekt die finanziellen Mittel vielmehr in jenen Regionen (Gebietskörperschaften) verbleiben, wo sie gesamtwirtschaftlich den höchsten „return on investment“ erwirtschaften. Dies trifft aus wachstumstheoretischer Sicht wiederum in erster Linie auf Investitionen in die Schaffung neuen Wissens zu, nicht jedoch für Investitionen in Realkapital (Bröcker 1998). Für die Ausgestaltung des horizontalen Finanzausgleichs könnte daraus unter Wachstumsaspekten abgeleitet werden, dass der Ausgleichsbedarf zwischen finanzstarken und finanzschwachen Regionen eher niedrig zu veranschlagen ist. Dies gilt selbst dann, wenn unter der Bedingung fiskalischen Wettbewerbs vorhandene Agglomerationsvorteile es den wirtschaftlich besser entwickelten Regionen ermöglichen, höhere Steuern als die peripheren Regionen zu erheben. Dabei wird unterstellt, dass die Finanzkraftunterschiede zwischen Regionen (Gebietskörperschaften) in erster Linie das Resultat von signifikanten Abweichungen bezogen auf den Grad der Wissensintensität der Produktion in diesen Regionen sind.

Die Argumente gegen eine horizontale Umverteilung unter dem Ziel einer bewussten Dekonzentration wirtschaftlicher Wachstumspotentiale spricht allerdings nicht gegen eine polyzentrische Struktur von neues Wissen schaffenden Kapazitäten im Raum. Eine solche Struktur stimuliert aus förderativer Sicht vielmehr – wie bereits angesprochen – den Wettbewerb zwischen Regionen um die Ansiedlung wissensintensiv produzierender Unternehmen und begünstigt damit – anders als im Falle einer monozentrischen Struktur – den Prozess des regionalen Strukturwandels. Ein Ausgleichsbedarf ließe sich aus dieser Perspektive nur dann begründen, wenn man davon ausgeht, dass eine solch polyzentrische Struktur sich aufgrund bestehender Pfadabhängigkeiten nicht ohne wie auch immer geartete staatliche Fördermaßnahmen einstellt. Während in fast allen Mitgliedsländern der Europäischen Union eine starke räumliche Ballung von Kapazitäten besteht, die der Schaffung neuen (technischen) Wissens dienen²⁵, kann für Deutschland festgestellt werden, dass sich ein solch polyzentrisches Muster bereits herausgebildet hat. Zugleich verfügt Deutschland – lässt man die Sondersituati-

²⁴ Vgl. Beise et al. (1999: 42 ff.) oder auch Pfähler; Hoppe (1997: 483), die diesen Tatbestand mit Blick auf private wie öffentliche F&E-Anstrengungen und deren wechselseitiges Zusammenspiel diskutieren.

²⁵ Siehe nächste Seite.

on der ostdeutschen Bundesländer unberücksichtigt – über im Durchschnitt deutlich geringere regionale Wachstums- und Einkommensdisparitäten, als dies in den übrigen EU-Ländern der Fall ist. Dies mag mit Blick auf die Vergangenheit unter anderem ein Ergebnis von umfangreichen Transferzahlungen im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs sein. Daraus auch für die Zukunft einen Bedarf für entsprechende Ausgleichsmaßnahmen vergleichbaren Umfangs abzuleiten, scheint aus wachstumspolitischer Sicht aus den bereits genannten Gründen jedoch eher fraglich.

Für diese Einschätzung spricht noch ein weiteres Argument: Da neues Wissen häufig nur dann sinnvoll gebildet und genutzt werden kann, wenn man über den notwendigen Umfang an bereits zuvor angeeignetem Komplementärwissen verfügt, dürfte unter Wachstumsaspekten ein solcher Wettbewerb allerdings nur auf eine begrenzte Zahl von unter diesen Bedingungen überhaupt konkurrenzfähigen Regionen beschränkt sein. Auch vor diesem Hintergrund ist fraglich, ob ein auf die Verringerung regionaler Disparitäten abzielender horizontaler Finanzausgleich, der mittels einer räumlichen Umschichtung von Investitionskraft strukturell und wirtschaftlich benachteiligte Regionen zu stärken versucht, die aus Sicht einer Förderung des gesamtwirtschaftlichen Wachstums angemessene Strategie ist. Demgegenüber finden sich in der Literatur mittlerweile Vorschläge, die für eine grundlegende Neuausrichtung der in Deutschland bestehenden horizontalen Finanzausgleichsmechanismen votieren. So wird etwa bezogen auf den Länderfinanzausgleich gefordert, dass im Rahmen der Bestimmung des Finanzbedarfs sowie der Finanzkraft eines jeden Landes – anstelle der bisherigen Orientierung an „veredelten“ Einwohnerwerten – eine stärkere Berücksichtigung des jeweiligen Wachstumsbeitrags des betreffenden Landes erfolgen sollte (Zimmermann 2001). Zwar stehen Erläuterungen noch aus, wie eine konkrete technische Umsetzung dieses Vorschlags aussehen könnte. Unzweifelhaft ist jedoch dessen Stoßrichtung: Anstatt einer Ausgestaltung des horizontalen Finanzausgleichs, die auf eine Nivellierung bestehender regionaler Finanzkraftunterschiede zielt, wird vielmehr für eine fiskalische Begünstigung solcher Regionen eingetreten, die als Wachstumszentren eingestuft werden können und die aufgrund hoher Wachstumsraten überhaupt erst dafür sorgen, dass die für regionale Umverteilungsmaßnahmen erforderlichen Mittel auch zur Verfügung stehen.

3.5 Horizontale Kompensationszahlungen für mobilitätsbedingte Spillovers?

Aus den bisherigen Überlegungen ergab sich kein zwingendes Argument für die Notwendigkeit umfangreicher wachstumspolitisch motivierter Transferzahlungen im Rahmen eines horizontalen Finanzausgleichs. Diese Feststellung schließt allerdings nicht aus, dass aus allokativer Sicht ein Bedarf für horizontale Ausgleichszahlungen aufgrund einer mangelnden

²⁵ Dies gilt für Länder wie Finnland, Norwegen, Österreich, Dänemark, Griechenland, Irland, aber auch Großbritannien und insbesondere Frankreich. So sind im Fall Frankreichs etwa die Hälfte der nationalen (privaten wie öffentlichen) F&E-Kapazitäten allein im Großraum Paris konzentriert. Ähnliches gilt für die Großräume London, Dublin, Athen, Kopenhagen oder auch Helsinki, in denen 30–40% der industriellen F&E-Kapazitäten konzentriert sind. Während allerdings in fast allen forschungsintensiven Ländern der EU die räumliche Konzentration der F&E-Kapazitäten seit Anfang der 1990er Jahre abgenommen hat, zeichnet sich für Deutschland mit Blick auf die westdeutschen Bundesländer ein zunehmender Konzentrationsprozess ab. Vgl. Fraunhofer Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung (2000: 3).

Internalisierung räumlicher (positiver wie negativer) externer Effekte besteht.²⁶ Folgt man der üblichen Argumentation im Rahmen der Föderalismustheorie, so können derartige Externalitäten zu einer gesamtwirtschaftlich suboptimalen Versorgung mit öffentlichen Gütern oder einer ineffizienten Faktorallokation führen. Eine Internalisierung solcher externen Effekte im Rahmen eines horizontalen Finanzausgleichssystems ist dabei insbesondere dann sinnvoll, wenn aufgrund der räumlichen Reichweite der Externalitäten mehrere Regionen (Gebietskörperschaften) betroffen sind, wobei für einen Teil der betroffenen Regionen Anreize zur Einnahme einer Free-Rider-Position bestehen.

Diese grundlegenden Überlegungen sind auch im Rahmen des Zusammenhangs von Wissens-Spillovers und regionalem Wirtschaftswachstum von Bedeutung. So zählt zu den wesentlichen Voraussetzung für den wirtschaftlichen Erfolg wissensintensiv produzierender Unternehmen einer Region die ausreichende Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte vor Ort. Es spiegelt sich darin der Tatbestand, dass aus Sicht neuerer wachstumstheoretischer Ansätze die Akkumulation von Humankapital zu den zentralen Quellen positiver Wissens-Spillovers zu rechnen ist. Gerade bezogen auf den Faktor Humankapital ergeben sich jedoch häufig indirekte räumliche Spillover-Effekte, die aus der interregionalen Mobilität von Personen resultieren, wobei der Aneignungsort des erworbenen Humankapitals (z.B. Universität in Region A) nicht identisch ist mit jenem Ort, an dem das verfügbare Wissen einer Person produktiv zur Anwendung kommt (z.B. Ballungsraum in Region B). Soweit der individuelle Erwerb von Humankapital die Form der Bereitstellung regionaler öffentlicher Güter annimmt und ubiquitär in allen Regionen (Gebietskörperschaften) erfolgt, kann unter diesen Bedingungen eine Situation entstehen, in der zwar alle Regionen in die Akkumulation von Humankapital investieren, aber – im Extrem – nur jene wenigen Regionen, die zu den wissensintensiv produzierenden und damit wachstumsträchtigen Standorten zählen, durch überdurchschnittlich hohe Steuereinnahmen auch von diesen Investitionen profitieren. Eine Möglichkeit der Internalisierung solcher positiven Externalitäten stellen Kompensationszahlungen zwischen den betroffenen Regionen dar.²⁷

Gegen diese allokativen Begründung von horizontalen Transferzahlungen lassen sich allerdings auch Einwände anführen:

- (1.) So kann gerade mit Blick auf Deutschland festgestellt werden, dass die räumliche Konzentration wissensintensiv produzierender Unternehmen nicht selten an oder in der Nähe von Hoch- und Fachhochschulstandorten erfolgt. Eine besondere Form des Wissenstransfers zwischen einer Hochschule und der jeweiligen Region stellt hierbei die

²⁶ Siehe allgemein zu externen Effekten Baumol; Oates (1979: 75 ff.), Oberender (1994: 642 f.) oder Fritsch et al. (1999: 92 ff.). Vgl. grundlegend auch Sälter (1989), Schlieper (1980) sowie Scitovsky (1952). Siehe zur Inzidenz von Spillovers darüber hinaus auch Frey (1984).

²⁷ Übertragen auf Deutschland könnte das Argument dabei wie folgt lauten: Bezogen auf den Erwerb hochwertigen Humankapitals in Form einer weitgehend staatlich finanzierten Hochschulausbildung fallen in allen Bundesländern (darunter auch finanzschwachen Ländern wie dem Saarland, Sachsen-Anhalt oder Mecklenburg-Vorpommern) Ausgabenbelastungen an, denen jedoch nur zum Teil auch entsprechende Mehreinnahmen gegenüberstehen, da sich die wissensintensiv produzierenden Unternehmen und somit auch die von ihnen geleisteten Steuerzahlungen in den Ballungsräumen der ohnehin finanzkräftigen Länder Bayern, Baden-Württemberg oder Hessen konzentrieren.

Förderung von so genannten „akademischen Unternehmensgründungen“ aus der Universität heraus dar. Sie gelten als ein wichtiger Kanal, um neues technologisches wie prozessbezogenes Wissen in eine Region hineinzutragen.²⁸ Es zählt somit zu den Qualitätsmerkmalen der Struktur- und Standortpolitik einer Region (Gebietskörperschaft), ob und in welchem Ausmaß es ihr gelingt, in der eigenen Region vorhandenes Humankapital auch produktiv vor Ort zu nutzen. Sind einzelne Regionen besser als andere in der Lage, dieses zunächst räumlich gebundene Wissens- und Innovationspotenzial so einzusetzen, dass zusätzlich regionsexternes Wissen attrahiert wird, lassen sich daraus keine horizontalen Kompensationszahlungen zwischen Regionen ableiten. Die diagnostizierte Inkongruenz von Kosten und Erträgen der Wissensakkumulation wäre in diesem Fall nichts anderes als das Ergebnis eines interregionalen Wettbewerbs, in dem die einzelnen Regionen ihre vorhandenen Wissens- und Innovationspotenziale lediglich unterschiedlich effektiv ausschöpfen.

- (2.) Aber selbst für den Fall, dass aufgrund von mobilitätsbedingten Spillover-Effekten interregionale Kompensationszahlungen als gerechtfertigt angesehen werden, ist es aus ökonomischer Sicht fraglich, ob Transferzahlungen im Rahmen eines horizontalen Finanzausgleichs hier tatsächlich das geeignete Instrument zur Internalisierung sind. Gegen eine allokativ motivierte Internalisierung von externen Effekten mittels eines Finanzausgleichs spricht vielmehr der extrem hohe Informationsbedarf, der immer dann entsteht, wenn eine fiskalisch möglichst genaue Abgeltung regionsübergreifend erbrachter Leistungen angestrebt wird. Für diesen Fall müssten sowohl alle relevanten Kosten als auch Nutzen, die mit solchen Spillover-Effekten einhergehen, ermittelt werden, um diese dann über eine sogenannte Spillover-Quote als Element des horizontalen Finanzausgleichs auszugleichen (Fischer 1984: 230, Frick et al. 1996: 366 f., Prokop 1999: 20 f.). Die entsprechende Ermittlung einer solchen Spillover-Quote gilt jedoch als illusorisch.²⁹ Eine aus ökonomischer Sicht naheliegende und zugleich deutlich einfachere Alternative wäre hier, die im Zusammenhang mit der individuellen Akkumulation von Humankapital ei-

²⁸ Vgl. Gehrke; Legler (2001: 200) oder Blume et al. (2001: 75). Siehe auch Röpke (2001 und 1998). Eine besondere Rolle fällt ortsansässigen Hochschulen dabei für die Entstehung und Entwicklung solcher High-Tech-Regionen zu, die von ihrem Typ her als „science-led-Zentren“ eingestuft werden können, d.h. eine leistungsstarke Universität bildet die Basis einer wissensintensiv produzierenden Region. Daneben lassen sich aber auch sogenannte „industry-led-Zentren“ und „policy-led-Zentren“ klassifizieren. Für den erstgenannten Typ bilden meist F&E-intensive Großunternehmen den Kern, um den sich später andere, meist klein- und mittelständische Unternehmen ansiedeln. Für den zweitgenannten Typ ist der Versuch des Staates kennzeichnend, mittels einer aktiven Standortpolitik wissensintensiv produzierende Industrien selbst aufzubauen bzw. anzusiedeln oder diese durch eine spezifische Ausgabenpolitik (z.B. Rüstung und Raumfahrt) zu fördern. Vgl. hierzu vor allem Schätzl (2000: 36). Da aber jeder der genannten Typen auch von der regionalen Qualifikationsstruktur der Arbeitskräfte mit abhängig ist, beschränkt sich die regionale Bedeutung von Universitäten nicht allein auf den Typus der „science-led-Zentren“.

²⁹ So wären zur vollständigen Ermittlung einer solchen Quote nicht nur die Kosten zu berücksichtigen, die bei der Bereitstellung von Ausbildungsleistungen entstehen, sowie jene Erträge, die in Form überdurchschnittlicher Steuereinnahmen in den von Wanderungsbewegungen begünstigten Regionen anfallen. Vielmehr müssten auch jene Kosten berücksichtigt werden, die innerhalb der wissensintensiv produzierenden Agglomerationsräume in Form von Ballungskosten entstehen (relativ höhere Bodenpreise, höhere Kriminalitätsrate, größere Umweltbeeinträchtigungen, höhere Infrastrukturausgaben etc.).

ner jeden Region entstehenden Finanzierungslasten mittels einer Entgeltlösung (Studiengebühren, Schulgeld etc.) zu „kompensieren“. Diese Lösung hätte den Vorteil, dass es keiner aufwendigen Erfassung regionaler Wanderungsbewegungen bedarf. Der Verweis auf die Entgeltlösung zeigt jedoch zugleich, dass einer Internalisierung von mobilitätsbedingten Wissens-Spillovers ein inadäquater Problemaufriss zugrunde liegt, was schließlich zu einem grundlegenden Argument gegen die Notwendigkeit von horizontalen Transferzahlungen zur Internalisierung von Wissens-Spillovers führt.

- (3.) Die Begründung interregionaler Transferzahlungen zum Zwecke der Kompensation von Finanzierungslasten, die im Zusammenhang mit der öffentlichen Bereitstellung von Wissen entstehen, geht von der impliziten Annahme aus, dass Regionen (und nicht Individuen) die „Konsumenten“ dieser Leistungen sind und daraus einen Nutzen (hier in Form überdurchschnittlicher Steuereinnahmen) ziehen. Nur unter dieser Perspektive entsteht erst der Eindruck einer räumlichen Inkongruenz von Kosten und Erträgen der Wissensakkumulation. Die Inanspruchnahme öffentlicher Bildungsleistungen erfolgt jedoch nicht durch Regionen, sondern durch Individuen innerhalb von Regionen. Idealtypisch entspricht die Finanzierung des regionalen Bildungsangebots dabei dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz, d.h. der Umfang an Bildungsleistungen und die damit verbundenen Finanzierungsbelastungen sind Ergebnis individueller Abwägungsentscheidungen und spiegeln sich in der Höhe der individuell zu entrichtenden Steuer(preise). Den anfallenden Bildungsausgaben stehen danach immer ausreichende Entgelt- oder Steuereinnahmen gegenüber, d.h. aus Sicht des regionalen öffentlichen Budgets kann es zu keiner Diskrepanz zwischen Kosten und (Steuer-)Erträgen bei der öffentlich finanzierten Wissensaneignung kommen. Wenn sich nun Individuen nach erfolgter Wissensaneignung in Orientierung an den zu realisierenden Grenzerträgen der Wissensverwendung zur Abwanderung in eine andere Region entscheiden, so ist dies nichts anderes als das unter Effizienzaspekten wünschenswerte Ergebnis von Prozessen der räumlichen Marktallokation. An dieser Feststellung ändert auch der Tatbestand nichts, dass eine wissensbasierte Produktion aufgrund von Komplementaritäts- und Synergieeffekten zu einer gewissen räumlichen Autoselektion bezüglich der in Frage kommenden Produktionsstandorte neigt. Auch an diesen Standorten werden wiederum Steuern oder Entgelte gezahlt, die ausschließlich dem Zweck dienen, von den Bürgern genutzte öffentliche Leistungen zu finanzieren. Sobald man jedoch die Ebene der Regionen als Bezugspunkt der Betrachtung verlässt und sich stattdessen auf die Ebene der Individuen und des Marktes begibt, fällt es schwer, die Existenz mobilitätsbedingter Wissens-Spillovers als ungerechtfertigte Aneignung sozialer Erträge durch einzelne Regionen zu interpretieren.

Mit der zuletzt vertretenen Position verbindet sich zugleich die Schlussfolgerung, dass auch eine allokativ begründete Notwendigkeit zu selektiven horizontalen Transferzahlungen mit dem Ziel einer interregionalen Kompensation eines Teils der hier betrachteten räumlichen Externalitäten des Wissens keineswegs zwingend ist.

4. Zusammenfassung der Überlegungen

Aus Sicht neuerer wachstumstheoretischer Ansätze stellen die Verfügbarkeit neuen Wissens (F&E-Anstrengungen, Humankapital, Grundlagenforschung und damit verbundene Lerneffekte) sowie die Geschwindigkeit und Reichweite der Wissensdiffusion entscheidende Bestimmungsgrößen eines endogenen Wachstums dar. Die räumlichen Implikationen jener wachstumstheoretischen Überlegungen ergeben sich aus der Annahme, dass die mit der Erzeugung neuen Wissens verbundenen dynamischen positiven Externalitäten regional begrenzt sind. Dies gilt vor allem für komplexes, unstrukturiertes, häufig nur im engen persönlichen Kontakt transferierbares Wissen („tacit knowledge“, Prozesswissen), was zum einen dazu führt, dass Wissens-Spillovers besonders innerhalb von Agglomerationsräumen wirken. Zum anderen sorgt der kumulative Charakter der Generierung neuen Wissens dafür, dass Regionen, die einmal über Wissens- und damit Wachstumsvorsprünge verfügen, in aller Regel auch in Zukunft schneller wachsen als andere Regionen.

Aus dieser Heterogenität in den Entwicklungspotenzialen einzelner Regionen lassen sich auch Implikationen für die Gestaltung des Finanzausgleichs ableiten. Soll die Ausschöpfung räumlich unterschiedlicher Entwicklungspotenziale staatlicherseits angemessen unterstützt werden, spricht vieles für eine Dezentralisierung von aufgaben- und steuerpolitischen Kompetenzen. Mit dieser Dezentralisierung von Kompetenzen sollte jedoch zugleich auch eine Bereitschaft bei den unteren Gebietskörperschaften verbunden sein, stärker als bislang miteinander zu kooperieren. Nur auf diese Weise kann den Handlungsnotwendigkeiten besser Rechnung getragen werden, die sich aus den raumwirtschaftlichen Verflechtungen zwischen Gebietskörperschaften ergeben, zu denen auch Wissens-Spillovers mit beitragen. Mit Blick auf die horizontale Dimension des Finanzausgleichs erzeugt die Einsicht in das Zusammenspiel aus räumlich begrenzten Wissensexternalitäten, regionalen Konzentrationsprozessen des Wachstums sowie daraus resultierenden externen Agglomerationsvorteilen einen Legitimationszwang für solche interregionalen Transferzahlungen, die mit einer dezentralen Wachstumsförderung begründet werden. Ähnliches gilt auch für den selektiven Einsatz horizontaler Finanzausgleichszahlungen zur Kompensation mobilitätsbedingter interregionaler Wissens-Spillovers, die vielmehr als ein „normales“ Ergebnis von Prozessen der räumlichen Marktallocation interpretiert werden sollten. Beide Argumente schließen verteilungspolitisch motivierte interregionale Transferzahlungen nicht generell aus, zumal die Finanzkraftunterschiede zwischen Regionen angesichts der räumlichen Konzentration wissensintensiv produzierender Unternehmen in Zukunft eher noch zunehmen dürften. Verteilungspolitische Überlegungen sollten hier jedoch eindeutig hinter wachstumspolitischen Überlegungen zurückstehen.

Literatur

- Acs, Z. J.; Audretsch, D. B. (1988): Innovation in Large and Small Firms: An Empirical Analysis. In: *The American Economic Review*, Vol. 78, S. 678–690.
- Acs, Z. J.; Audretsch, D. B.; Feldman, M. P. (1991): Real Effects of Academic Research – Comment. In: *The American Economic Review*, Vol. 81, S. 363–367.
- Akademie für Raumordnung und Landesplanung (1998): Regionale Verwaltungs- und Planungsstrukturen und Großstadtreionen. Hannover.
- Anselin, L.; Varga, A.; Acs, Z. J. (1997): Local Geographic Spillovers between University Research and High Technology Innovations. In: *Journal of Urban Economics*, Vol. 24, S. 422–448.
- Antonelli, Ch. (2000): Collective Knowledge Communication and Innovation: The Evidence of Technological Districts. In: *Regional Studies*, Vol. 34, S. 535–547.
- Apolte, T. (1999): Die ökonomische Konstitution eines föderalen Systems. Tübingen.
- Arnold, L. (1997): Wachstumstheorie. München.
- Arrow, K. J. (1985): Economic Welfare and the Allocation of Resources for Invention. In: *Production and Capital: Collected Papers of Kenneth J. Arrow*. Cambridge (MA), London, S. 104–119.
- Audretsch, D. B. (1998): Agglomeration and the Location of Innovative Activity. In: *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 14, S. 18–29.
- Audretsch, D. B.; Acs, Z. J. (1991): Innovation and Size at the Firm Level. In: *Southern Economic Journal*, Vol. 57, S. 739–744.
- Audretsch, D. B.; Feldman, M. P. (1994): R&D Spillovers and the Geography of Innovation and Production, WZB Discussion Paper FS IV 94-2, Berlin.
- Audretsch, D. B.; Feldman, M. P. (1996): R&D Spillovers and the Geography of Innovation and Production. In: *The American Economic Review*, Vol. 86, S. 630–640.
- Audretsch, D. B.; Stephan, P. E. (1996): Company-Scientist Locational Links: The Case of Biotechnology. In: *The American Economic Review*, Vol. 86, S. 641–652.
- Audretsch, D. B.; Weigand, C. (1999): Innovation, Raumstruktur und Internationalisierungsstrategien. In: Mayer O.G.; Scharrer H.-E. (Hrsg.): *Internationale Unternehmensstrategien und nationale Standortpolitik*. Baden-Baden 1999, S. 129–150.
- Baldwin, R. E.; Krugman, P. (2000): Agglomeration, Integration and Tax Harmonization. Working Paper, Graduate Institute of International Studies, Geneva.
- Barro, R. J. (1991): Economic Growth in a Cross-Section of Countries. In: *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 106, S. 407–443.
- Bathelt, H. (1991): Schlüsseltechnologie-Industrien: Standortverhalten und Einfluss auf den regionalen Strukturwandel in den USA und Kanada. Berlin.
- Bathelt, H.; Glückler, J. (2000): Netzwerke, Lernen und evolutionäre Regionalentwicklung. In: *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie*, Jg. 44, S. 167–182.
- Baumol, W. J.; Oates, W. E. (1979): *Economics, Environmental Policy, and the Quality of Life*. Englewood Cliffs.
- Bea, F. X. (2000): Wissensmanagement. In: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, Jg. 29, S. 362–637.
- Beise, M.; Gehrke, B.; Legler, H. (1999): Attraktivität Deutschlands und seiner Regionen für Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten. In: *Informationen zur Raumentwicklung*, Jg. 25, S. 31–44.
- Benabou, R. (1993): Workings of a City: Location, Education, and Production. In: *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 108, S. 619–652.
- Benz, A. et al. (1998): Regionen und regionale Politik – Eine Einführung. In: Benz, A.; Holtmann, E. (Hrsg.): *Gestaltung regionaler Politik: Empirische Befunde, Erklärungsansätze und Praxistransfer*. Opladen, S. 15–29.

- Bernstein, J. I.; Nadiri, M. I. (1989): Research and Development and Intra-industry Spillovers: An Empirical Application of Dynamic Duality. In: Review of Economic Studies, Vol. 56, S. 249–269.
- Besley, T.; Case, A. C. (1995): Incumbent Behavior – Vote Seeking, Tax Setting, and Yardstick Competition. In: American Economic Review, Vol. 85, S. 25–45.
- Black, D.; Henderson, V. (1999): A Theory of Urban Growth. In: Journal of Political Economy, Vol. 107, S. 252–284.
- Blume, L.; Fromm, O. (2000): Regionalökonomische Bedeutung von Hochschulen. Wiesbaden.
- Blume, L.; Daskalkis, M.; Fromm, O. (2001): Unternehmerische Innovationen und regionale Wirtschaftspolitik. Berlin.
- Bode, E. (1998): Lokale Wissensdiffusion und regionale Divergenz in Deutschland. Tübingen.
- Brake, K.; Danielzyk, R.; Karsten, M. (1999): Dezentrale Konzentration – ein Leitbild mit besonderen Herausforderungen für interkommunale Kooperation. In: Archiv für Kommunalwissenschaften, Jg. 38, S. 89–103.
- Brakeman, S.; Garretsen, H.; Marrewijk, Ch. v. (2002): Locational Competition and Agglomeration – The Role of Government Spending. CESifo Working Paper Series No. 775, München.
- Brezis, E. S.; Krugman, P. (1993): Technology and the Life-Cycle of Cities. NBER Working Paper No. 4561, Cambridge (MA).
- Brezis, E. S.; Krugman, P.; Tsiddon, D. (1993): Leapfrogging in International Competition: A Theory of Cycles in National Technological Leadership. In: American Economic Review, Vol. 83, S. 1211–1219.
- Bröcker, J. (1994): Die Lehren der neuen Wachstumstheorie für die Raumentwicklung und die Regionalpolitik. In: Blien, U.; Herrmann, H.; Koller, M. (Hrsg.): Regionalentwicklung und regionale Arbeitsmarktpolitik. Nürnberg, S. 29–50.
- Bröcker, J. (1998): Implikationen der neuen Wachstumstheorie für die Regional- und Standortpolitik. In: Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein (Hrsg.): Regionale und nationale Handlungsmöglichkeiten der Wirtschaftspolitik bei fortschreitender Globalisierung. Kiel, S. 24–31.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2000): Raumordnungsbericht 2000. Bonn.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2001): Entscheidung im BioProfile-Wettbewerb: Drei Biotechnologie-Regionen erhalten insgesamt 100 Millionen Mark. Pressemitteilung Nr. 74/2001, Berlin.
- Butzin, B. (2000): Netzwerke, Kreative Milieus und Lernende Regionen: Perspektiven für die regionale Entwicklungsplanung? In: Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie, Jg. 44, S. 149–166.
- Camagni, R. (1991): Innovations Networks: Spatial Perspectives, London und New York.
- Caniëls, M. C. J. (2000): Knowledge Spillovers and Economic Growth: Regional Growth Differentials Across Europe. Cheltenham, Northampton.
- Caniëls, M. C. J.; Verspagen, B. (2001): Barriers to Knowledge Spillovers and Regional Convergence in an Evolutionary Model. In: Journal of Evolutionary Economics, Vol. 11, S. 307–329.
- Cappellin, R. (2001): Urban Agglomeration and Regional Development Policies in an Enlarged Europe. In: Bröcker, J.; Herrmann, H. (Hrsg.): Spatial Change and Interregional Flows in the Integrating Europe: Essays in Honour of Karin Peschel. Heidelberg und New York, S. 117–129.
- Carlino, G. A. (1987): Productivity in Cities: Does City Size Matter? In: Federal Reserve Bank of Philadelphia Business Review, November/December, S. 3–12.
- Carlino, G. A. (1995): Do Education and Training Lead to Faster Growth in Cities? In: Federal Reserve Bank of Philadelphia Business Review, January/February 1995, S. 15–22.
- Döring, T. (1999): Die Interdependenz von Marktwirtschaft und Föderalismus. In: Engelhardt, P.; Geue, P. (Hrsg.): Theorie der Ordnungen. Stuttgart, S. 261–297.
- Döring, T. (2004): Räumliche Wissens-Spillovers und regionales Wirtschaftswachstum. Stand der Forschung und wirtschaftspolitische Implikationen. In: Schmollers Jahrbuch (im Druck).

- Dohse, D. (1996): The Transmission of Knowledge Spillovers and its Impact on Regional Economic Growth. Kiel Working Paper No. 774, Kiel.
- Dohse, D. (2001): Knowledge Creation, Knowledge Diffusion and Regional Growth. In: Bröcker, J.; Herrmann, H. (Hrsg.): Spatial Change and Interregional Flows in the Integrating Europe: Essays in Honour of Karin Peschel. Heidelberg und New York.
- Dosi, G. (1988): Sources, Procedures, and Microeconomic Effects of Innovation. In: Journal of Economic Literature, Vol. 26, S. 1120–1171.
- Durth, R. (2001): Wie kann die Verbreitung von neuem Wissen in Europa gefördert werden? In: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Jg. 2, S. 303–317.
- Edler, J.; Schmoch, U. (2001): Wissens- und Technologietransfer in öffentlichen Forschungseinrichtungen. In: ifo Schnelldienst, Nr. 4/2001, S. 18–30.
- Eichenberger, R. (1996): Eine ‚fünfte Freiheit‘ für Europa – Stärkung des politischen Wettbewerbs durch ‚FOCJ‘. In: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Jg. 45, S. 403–420.
- Fagerberg, J. (1996): Convergence or Divergence? The Impact of Technology on „why Growth Rates Differ“. In: Dopfer, K. (Hrsg.): The Global Dimension of Economic Evolution: Knowledge Variety and Diffusion in Economic Growth and Development. Heidelberg, S. 89–104.
- Feld, L. P.; Zimmermann, H.; Döring, T. (2003): Föderalismus, Dezentralität und Wirtschaftswachstum. In: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Jg. 72, S. 361–377.
- Feldman, M. P.; Audretsch, D. B. (1996): Location, Location, Location: The Geography of Innovation and Knowledge Spillovers. WZB Discussion Paper FS IV 96-28, Berlin.
- Fischer, H. (1984): Zur Problematik von Finanzzuweisungen. In: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, Jg. 13, S. 229–234.
- Forni, M.; Paba, S. (2001): Knowledge Spillovers and the Growth of Local Industries. CEPR Discussion Papers No. 58, London.
- Fraunhofer-Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung (2000): Regionale Verteilung von Innovations- und Technologiepotentialen in Deutschland und Europa. Karlsruhe.
- Frenkel, M.; Hemmer, H.-R. (1999): Grundlagen der Wachstumstheorie. München.
- Frey, B. S. (2002): Liliput oder Leviathan? Der Staat in der globalisierten Wirtschaft. In: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Jg. 3, S. 363–375.
- Frey, B. S.; Eichenberger, R. (1999): The New Democratic Federalism for Europe: Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions. Cheltenham.
- Frey, R. (1984): Die Inzidenzanalyse: Ansatz und Probleme der Erfassung von Spillovers. In: Frey, R.; Brugger, E.A. (Hrsg.): Infrastruktur, Spillovers und Regionalpolitik: Methode und praktische Anwendung der Inzidenzanalyse in der Schweiz. Diessenhofen, S. 37–55.
- Frick, S.; Beek, G. v. d.; Hünger, F. (1996): Die Regionalpolitik der EU. In: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, Jg. 22, S. 354–376.
- Fritsch, M.; Franke, G. (2000): Innovation, Regional Knowledge Spillovers and R&D Cooperation. Universität Freiberg, Working Paper, Freiberg.
- Fritsch, M.; Lukas, R. (1998): Innovation, Cooperation, and the Region. Universität Freiberg, Working Papers, Freiberg.
- Fritsch, M.; Schwirten, Ch. (1998): Öffentliche Forschungseinrichtungen im regionalen Innovationssystem: Ergebnisse einer Untersuchung in drei deutschen Regionen. In: Raumforschung und Raumordnung, Jg. 56, S. 253–263.
- Fritsch, M.; Wein, T.; Ewers, H.-J. (1999): Marktversagen und Wirtschaftspolitik. München.
- Fromhold-Eisebith, M. (1995): Das „kreative Milieu“ als Motor regionalwirtschaftlicher Entwicklung. In: Geographische Zeitschrift, Bd. 83, S. 30–47.

- Fromhold-Eisebith, M. (1999): Das ‚kreative Milieu‘ – nur theoretisches Konzept oder Instrument der Regionalentwicklung. In: Raumplanung und Raumentwicklung, Jg. 17, S. 168–175.
- Fujita, M.; Krugman, P.; Venables, A. J. (2000): The Spatial Economy. Cambridge (MA) und London.
- Fujita, M.; Thisse, J.-F. (2002): Does Geographical Agglomeration Foster Economic Growth? And Who Gains and Loses From It? CEPR Discussion Paper No. 3135, London.
- Funke, M.; Niebuhr, A. (2000): Spatial R&D Spillovers and Economic Growth – Evidence from West Germany, HWWA Discussion Paper Nr. 98, Hamburg.
- Gaebe, W. (1987): Verdichtungsräume: Strukturen und Prozess im weltweiten Vergleichen. Stuttgart.
- Gehrke, B.; Legler, H. (2001): Innovationspotenziale deutscher Regionen im europäischen Vergleich. Berlin.
- Genosko, J. (1999): Netzwerke in der Regionalpolitik. Marburg.
- Glaeser, E. L.; Kallal, H. D.; Scheinkman, J. A.; Shleifer, A. (1992): Growth in Cities. In: Journal of Political Economy, Vol. 100, S. 1126–1152.
- Greif, S. (1998): Patentatlas Deutschland. München.
- Grilliches, Z. (1990): Patent Statistics as Economic Indicators: A Survey. In: Journal of Economic Literature, Vol. 28, S. 1661–1707.
- Grilliches, Z. (1992): The Search for R&D Spillovers. In: Scandinavian Journal of Economics, Vol. 94, S. 29–47.
- Grossekettler, H. (1985): Ökonomische Analyse der interkommunalen Kooperation. Institut für Genossenschaftswesen der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, Arbeitspapiere, Münster.
- Grossman, G. M.; Helpman, E. (1991): Innovation and Growth in the Global Economy. Cambridge (MA).
- Harhoff, D. (1995): Agglomerationen und regionale Spillovereffekte. In: Gahlen, B. (Hrsg.): Standort und Region: Neue Ansätze zur Regionalökonomik. Tübingen, S. 83–115.
- Harhoff, D.; König, H. (1993): Neuere Ansätze der Industrieökonomik – Konsequenzen für eine Industrie- und Technologiepolitik. In: Meyer-Krahmer, F. (Hrsg.): Innovationsökonomie und Technologiepolitik: Forschungsansätze und politische Konsequenzen. Heidelberg, S. 47–67.
- Haverkamp, F. (1988): Die Finanzbeziehungen zwischen Ländern und Gemeinden. In: Arnold, V.; Geske, O.E. (Hrsg.): Öffentliche Finanzwirtschaft. München, S. 55–120.
- Hayek, F. A. v. (1945): The Use of Knowledge in Society. In: The American Economic Review, Vol. 35, S. 519–530.
- Heinz, W. (2000): Stadt & Region – Kooperation oder Koordination? Ein internationaler Vergleich. Stuttgart.
- Henderson, V. (1997): Externalities and Industrial Development. In: Journal of Urban Economics, Vol. 24, S. 449–470.
- Henderson, V.; Kuncoro, A.; Turner, M. (1995): Industrial Development in Cities. In: Journal of Political Economy, Vol. 103, S. 1067–1090.
- Hueck, T. (1995): Kommunalpolitik in Verdichtungsräumen: Eine ökonomische Analyse. Baden-Baden.
- Jaffe, A. B. (1998): Patents, Patent Citations, and the Dynamics of Technological Change. In: NBER Reporter, Summer 1998, S. 8–11.
- Jaffe, A. B.; Trajtenberg, M.; Henderson, R. (1993): Geographic Localization of Knowledge Spillovers as Evidenced by Patent Citations. In: The Quarterly Journal of Economics, Vol. 108, S. 577–598.
- Kaldor, N. (1970): The Case for Regional Policies. In: Scottish Journal of Political Economy, Vol. 17, S. 337–348.
- Kahnert, R. (1998): Wirtschaftsentwicklung, Sub- und Desurbanisierung. In: Informationen zur Raumentwicklung, Jg. 24, S. 509–520.
- Kaiser, U. (2002): Measuring Knowledge Spillovers in Manufacturing and Services: An Empirical Assessment of Alternative Approaches. In: Research Policy, Vol. 31, S. 125–144.

- Keeble, D. (2000): Collective Learning Processes in European High-Technology Milieu. In: Keeble, D. und Wilkinson, F. (Hrsg.): High-Technology Clusters, Networking, and Collective Learning in Europe, Aldershot et al., S. 199–229.
- Keilbach, M. (1998): Marshallian Externalities and the Dynamics of Agglomeration and Regional Growth, Technische Universität Berlin, Diskussionspapier 1998/19, Berlin.
- Keilbach, M. (2000): Spatial Knowledge Spillovers and the Dynamics of Agglomeration and Regional Growth. Heidelberg, New York.
- Kiepe, F. (1996): Die Stadt und ihr Umland. Zur Notwendigkeit der Bildung von Stadtregionen. In: Informationen zur Raumentwicklung, Jg. 22, S. 307–316.
- Kind, H.J.; Knarvik, K.H.M.; Schjelderup, G. (2000): Competing for Capital in a Lumpy World. In: Journal of Public Economics, Vol. 78, S. 253–274.
- Klatt, S. (1994): Agglomeration. In: Vahlens Großes Wirtschaftslexikon, Bd. 1, 2. Auflage, München, S. 34–35.
- Krogh, G. v.; Köhne, M. (1998): Der Wissenstransfer in Unternehmen: Phasen des Wissenstransfers und wichtige Einflußfaktoren. In: Die Unternehmung, Jg. 52, S. 235–252.
- Krogh, G. v.; Venzin, M. (1995): Anhaltende Wettbewerbsvorteile durch Wissensmanagement. In: Die Unternehmung, Jg. 49, S. 417–436.
- Krugman, P. (1991): Increasing Returns and Economic Geography. In: Journal of Political Economy, Vol. 99, S. 483–499.
- Krugman, P. (1998a): What's New About New Economic Geography? In: Oxford Review of Economic Policy, Vol. 14, S. 7–17.
- Krugman, P. (1998b): Space: The Final Frontier. In: Journal of Economic Perspectives, Vol. 12, S. 161–174.
- Lammers, K. (1999): Räumliche Wirkungen der Globalisierung. HWWA-Diskussionspapier Nr. 74, Hamburg.
- Lucas, R. E. (1988): On the Mechanics of Economic Development. In: Journal of Monetary Economics, Vol. 26, S. 3–42.
- Ludema, R. D.; Wooton, I. (2000): Economic Geography and the Fiscal Effects of Economic Integration. In: Journal of International Economics, Vol. 52, S. 331–357.
- Malecki, E. J.; Varaiya, P. (1986): Innovation and Changes in Regional Structure. In: Handbook of Regional and Urban Economics, Bd. I, Amsterdam, S. 629–642.
- Mariani, M. (2000): Networks of Inventors in the Chemical Industry. Urbino.
- Matsuyama, K.; Takahashi, T. (1993): Self-defeating Regional Concentration. NBER Working Paper No. 4484, Cambridge (MA).
- Matusik, Sh. F.; Hill, Ch. W. L. (1998): The Utilization of Contingent Work, Knowledge Creation, and Competitive Advantage. In: Academy of Management Review, Nr. 4, S. 680–697.
- Maurseth, P. B.; Verspagen, B. (1999): Knowledge-Spillovers in Europe. Maastricht.
- Mokyr, J. (1990): The Lever of Riches. Oxford.
- Myrdal, G. (1959): Ökonomische Theorie und unterentwickelte Regionen. Stuttgart.
- Nelson, R. R. (1982): The Role of Knowledge in R&D Efficiency. In: The Quarterly Journal of Economics, Vol. 97, S. 453–470.
- Nerlinger, E. (1996): Firm Formation in High-Tech Industries. Empirical Results for Germany. Zentrum für europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Discussion Paper No. 96-07, Mannheim.
- Niebuhr, A. (2000): Räumliche Wachstumszusammenhänge – empirische Befunde für Deutschland. HWWA Discussion Paper Nr. 84, Hamburg.
- Oates, W. E. (1999): An Essay on Fiscal Federalism. In: Journal of Economic Literature, Vol. 37, S. 1120–1149.

- Oberender, P. (1994): Externe Effekte. In: Vahlens Großes Wirtschaftslexikon, Bd. 1, 2. Auflage, München, S. 642–643.
- Olson, M. (1986): Toward a More General Theory of Governmental Structure. In: American Economic Review, Vol. 76, S. 120–125.
- Paci, R.; Pigliaru, F. (2001): Technological Diffusion, Spatial Spillovers, And Regional Convergence in Europe. University of Cagliari and CRENoS, Nota di lavoro 36.2001, Cagliari.
- Paqué, K.-H. (1995): Technologie, Wissen und Wirtschaftspolitik – Zur Rolle des Staates in der Theorie des endogenen Wachstums. In: Die Weltwirtschaft, H. 1, S. 237–253.
- Partridge, M. D.; Rickman, D. S. (1999): Static and Dynamic Externalities, Industry Composition, and State Labour Productivity: A Panel Study of States. In: Southern Economic Journal, Vol. 65, S. 319–335.
- Pfähler, W.; Hoppe, H. (1997): Orientierungsrahmen einer regionalen Innovationspolitik. In: Wirtschaftsdienst, Jg. 77, S. 480–488.
- Polanyi, M. (1985): Implizites Wissen. Frankfurt/Main.
- Pollack, H.; Voß, W. (1985): Die Berücksichtigung von Spillover-Effekten im kommunalen Finanzausgleich. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Räumliche Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs. Hannover, S. 133–157.
- Porter, M. E. (1990): The Competitive Advantage of Nations. London.
- Probst, G. J. B.; Raub, S.; Romhardt, K. (1998): Wissen managen: Wie Unternehmen ihre wertvollste Ressource optimal nutzen. Frankfurt/Main und Wiesbaden.
- Prokop, M. (1999): Finanzausgleich und europäische Integration. Marburg.
- Ragnitz, J. et al. (2001): Produktivitätsunterschiede und Konvergenz von Wirtschaftsräumen. Halle.
- Regets, M. C. (2001): Research and Policy Issues in High-Skilled International Migration: A Perspective with Data from the United States. IZA Discussion Paper No. 366, Bonn.
- Richardson, H. W. (1973): Regional Growth Theory. London et al.
- Röpke, J. (1998): The Entrepreneurial University: Innovation, Academic Knowledge Creation and Regional Development in a Globalized Economy. Department of Economics, Philipps-University Marburg, Discussion Paper, Marburg.
- Röpke, J. (2001): Zur Förderung von akademischen Unternehmensgründungen, Überarbeitetes Vortragsmanuskript der Fachkonferenz „Wissenschaft und Wirtschaft im regionalen Gründungskontext“ des Fraunhofer Instituts für Systemtechnik und Innovationsforschung vom 5.–6. April 2001 in Karlsruhe.
- Rodrik, D.; Subramanian, A.; Trebbi, F. (2002): Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development. NBER Working Paper No. 9305, Cambridge.
- Rosenberg, N. (1963): Technological Change in the Machine Tool Industry, 1840-1910. In: The Journal of Economic History, Vol. 23, S. 414–443.
- Salmon, P. (1987): Decentralization as an Incentive Scheme. In: Oxford Review of Economic Policy, Vol. 3 (2), S. 24–43.
- Sälter, P. M. (1989): Externe Effekte: „Marktversagen“ oder Systemmerkmal? Heidelberg.
- Saxenian, A. L. (1994): Regional Advantage. Cambridge (MA) und London.
- Schätzl, L. (2000): Steuerbarkeit globaler wirtschaftlicher Prozesse durch räumliche Planung? In: Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 210, Hannover, S. 31.–39.
- Schlieper, U. (1980): Externe Effekte. In: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 2, Göttingen, S. 524–530.
- Schmutzler, A. (1999): The New Economic Geography. In: Journal of Economic Surveys, Vol. 13, S. 355–379.

- Schreyögg, G. (2001): Wissen, Wissenschaftstheorie und Wissensmanagement. Oder: Wie die Wissenschaftstheorie die Praxis einholt. In: Ders. (Hrsg.): Wissen in Unternehmen, Berlin, S. 3–18.
- Scitovsky, T. (1952): Two Concepts of External Economies. In: *Journal of Political Economy*, Vol. 60, S. 143–151.
- Smolny, W. (2000): *Endogenous Innovations and Knowledge Spillovers*. Heidelberg und New York.
- Sternberg, R. (1995): Wie entstehen High-Tech-Regionen? In: *Geographische Zeitschrift*, Bd. 83, S. 48–63.
- Sternberg, R. (1998): Innovierende Industrieunternehmen und ihre Einbindung in intraregionale versus interregionale Netzwerke. In: *Raumforschung und Raumordnung*, Jg. 56, S. 288–298.
- Tallman, E.; Wang, P. (1994): Human Capital and Endogenous Growth. Evidence from Taiwan. In: *Journal of Monetary Economics*, Vol. 34, S. 101–124.
- Tiebout, Ch. M. (1956): A Pure Theory of Local Public Expenditures. In: *Journal of Political Economy*, Vol. 64, S. 327–336.
- Tödtling, F. (1999): Innovation, Raumstruktur und Internationalisierungsstrategien – Ko-Referat zu D. Audretsch und C. Weigand. In: Mayer, O.G.; Scharer, H.-E. (Hrsg.): *Internationale Unternehmensstrategien und nationale Standortpolitik*. Baden-Baden, S. 151–161.
- Tybout, J. (2000): Manufacturing Firms in Developing Countries: How Well Do They Do, And Why? In: *Journal of Economic Literature*, Vol. 38, S. 11–44.
- Vaughan, R.; Pollard, R. (1986): State and Federal Policies for High-Technology Development. In: Rees, J. (Hrsg.): *Technology, Regions, and Policy*. Totowa, S. 268–281.
- Voigt, E. (1998): Regionale Wissens-Spillovers Technischer Hochschulen: Untersuchungen zur Region Ilmenau und ihrer Universität. In: *Raumforschung und Raumordnung*, Jg. 56, S. 27–35.
- Weingast, B. R. (1995): The Economic Role of Political Institutions – Market-Preserving Federalism and Economic Development. In: *Journal of Law Economics and Organisation*, Vol. 11, S. 1–31.
- Wilkinson, F.; Moore, B. (2000): Concluding Reflections: Some Policy Implications. In: Keeble, D.; Wilkinson, F. (Hrsg.): *High-Technology Clusters, Networking, and Collective Learning in Europe*. Hampshire, S. 230–259.
- Xu, B. (2000): Multinational Enterprises, Technology Diffusion, And Host Country Productivity Growth. In: *Journal of Development Economics*, Vol. 62, S. 477–493.
- Zimmermann, H. (1990): Fiscal Federalism and Regional Growth. In: Bennet, R. J. (Hrsg.): *Decentralization, Local Governments, and Markets*. Oxford, S. 245–264.
- Zimmermann, H. (1996): *Wohlfahrtsstaat zwischen Wachstum und Verteilung*. München.
- Zimmermann, H. (2001): Haben Ballungsgebiete einen höheren Finanzbedarf? In: *Wirtschaftsdienst*, Jg. 81, S. 222–226.

Regionale Inzidenzanalysen raumwirksamer Bundesmittel – Methodische Anforderungen und vorliegende Studien*

Gliederung

1. Einleitung
 2. Anforderungen an regionale Inzidenzanalysen und vorliegende empirische Untersuchungen für Deutschland
 - 2.1 Methodische Anforderungen
 - 2.2 Ein Überblick über vorliegende empirische Studien
 3. Raumwirksame Staatsausgaben in der Bundesrepublik Deutschland 1991–1998
 - 3.1 Methodischer Ansatz und Ergebnisse
 - 3.2 Bewertung
 - 3.3 Raumwirksame Bundesmittel und Finanzkraft der Bundesländer
 4. Fazit
- Literatur

1. Einleitung

Die wirtschaftliche Entwicklung einer Region wird von zahlreichen Faktoren beeinflusst, wie zum Beispiel von der Wirtschaftsstruktur, der großräumigen Lage, den infrastrukturellen Gegebenheiten, der Verfügbarkeit von Produktionsfaktoren und der Qualität der weichen Standortfaktoren.¹ Darüber hinaus prägen die einer Region zur Verfügung stehenden öffentlichen Finanzmittel die Rahmenbedingungen für die Entwicklung dieser Region. Deshalb beeinflussen nicht nur die Allokationsentscheidungen der privaten Akteure – Haushalte und Unternehmen – die regionale Entwicklung, sondern auch die Maßnahmen der öffentlichen Hand. Mit Ausgaben im Bereich der Regionalpolitik verfolgt der Staat explizit räumliche Ziele. Neben der Regionalpolitik gibt es zahlreiche Politikbereiche, die zwar keinen unmittelbaren Raumbezug auf der Zielebene beinhalten, die aber aufgrund ihrer Ausgestaltung raumrelevant sind.

* Für die Unterstützung bei dem Verfassen des Aufsatzes und die Überlassung von Daten möchte ich mich sehr herzlich bei Prof. Dr. Gisela Färber und Sandra Renn von der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer bedanken. Mein Dank für hilfreiche Kommentare gilt auch einem anonymen Gutachter und dem Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung für die Überlassung von Daten.

¹ Eine Übersicht über Standortfaktoren geben Niebuhr; Stiller (2004).

Nach Zimmermann (1995) kann man die These vertreten, dass es kaum eine staatliche Aktivität geben dürfte, die nicht räumlich differenzierende und damit unter den Zielen einer raumbedeutsamen Politik mehr oder minder bedeutsame Effekte aufweist.² Denn öffentliche Einnahmen werden überwiegend durch Steuern in den einzelnen Teilräumen eingebracht. Und öffentliche Ausgaben fließen wieder in diese Räume, u.a. über die räumliche Verteilung öffentlicher Finanzmittel. Auch die Verordnungstätigkeit des Staates ist ein Bereich, der einzelne Regionen unterschiedlich beeinflusst.³ Gleiches gilt für die Staatsausgaben im Rahmen von Beschaffungen, von denen wegen ihres erheblichen Umfangs bedeutsame räumlich differenzierende Effekte ausgehen dürften. Nach Meinung des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (2000) liegt es auf der Hand, dass bei einer Staatsquote von etwa 50% der Einfluss des öffentlichen Sektors auf die Regionen nicht vernachlässigt werden darf. Schließlich impliziert die Höhe der deutschen Staatsquote, dass von jedem erwirtschafteten Euro rund die Hälfte durch die öffentlichen Haushalte fließt und entweder mittelbar oder unmittelbar raumstrukturelle Wirkungen hat.

Weil staatliche Ausgaben die räumliche Entwicklung auf vielfältige Art und Weise beeinflussen, ist es möglich, dass die regionalen Wirkungen der Regionalpolitik gegebenenfalls von anderen staatlichen Aktivitäten konterkariert werden. Dadurch könnte die Erreichung regionalpolitischer Ziele gemildert, neutralisiert oder verhindert werden. Die Vermeidung von der Regionalpolitik entgegenwirkenden Effekten anderer Politikbereiche setzt auch die Kenntnisse über die regionalen Auswirkungen der Staatsausgaben voraus, die keinen expliziten räumlichen Zielbezug haben. Die Berücksichtigung der räumlichen Dimension aller Fachpolitiken kann deshalb einen Beitrag zur effizienteren Gestaltung von Regional-, Raumordnungs- und Finanzpolitik leisten. Trotz der vielfältigen Zusammenhänge zwischen regionaler Entwicklung und Staatsausgaben spielte die Raumwirksamkeit öffentlicher Ausgaben bis zur deutschen Wiedervereinigung außerhalb des Bereichs der Regionalpolitik in der politischen Diskussion eine untergeordnete Rolle. Und in der Regel wurde die räumliche Dimension des staatlichen Handelns nicht in die öffentlichen Ausgabenentscheidungen einbezogen. Das politische Interesse an dem regionalen Verbleib öffentlicher Mittel stieg deutlich nach der deutschen Wiedervereinigung und den damit einhergehenden bedeutsamen Finanztransfers zwischen den alten und neuen Bundesländern.⁴

Der vorliegende Beitrag befasst sich mit der regionalen Inzidenz und Wirkungsanalyse von Staatsausgaben in der Bundesrepublik Deutschland. Die Grundlage für die Abschätzung der regionalen Effekte staatlicher Ausgaben stellt die regionale Zuordnung öffentlicher Ausgabenströme dar. Allein auf Basis der räumlichen Verteilung der Staatsausgaben können jedoch noch keine Schlüsse hinsichtlich ihrer Einflussnahme auf die räumliche Entwicklung gezogen werden. Basierend auf der regionalen Zuordnung der Staatsausgaben gilt es zu analysieren, wie die Staatsausgaben die regionale Entwicklung und die Raumstruktur beeinflussen. Eine solche Untersuchung wäre Gegenstand der regionalen Wirkungsanalyse von

² Vgl. Zimmermann 1995: 809.

³ Zum Beispiel dürften Verordnungen im Bereich des Umweltschutzes unterschiedlichen Einfluss auf ländliche und verstädterte Regionen haben.

⁴ Vgl. Baumheimer et al. 1995: 241.

Staatsausgaben. In Abschnitt 2 werden die methodischen Anforderungen an eine regionale Wirkungsanalyse der Staatsausgaben skizziert und eine Übersicht über vorliegende Studien zur räumlichen Verteilung von Staatsausgaben in der Bundesrepublik Deutschland gegeben. Abschnitt 3 greift ausgewählte Aspekte der regionalen Verteilung der raumwirksamen Bundesmittel für die Jahre 1991 bis 1998 auf. Die Ausführungen schließen im Abschnitt 4 mit einem Fazit. Wegen der Komplexität des Untersuchungsgegenstandes können die folgenden Ausführungen nur einen Einstieg in die Thematik darstellen und keine detaillierte Analyse aller Facetten der räumlichen Auswirkungen öffentlicher Staatsausgaben liefern.

2. Anforderungen an regionale Inzidenzanalysen und vorliegende empirische Untersuchungen für Deutschland

2.1 Methodische Anforderungen

Bei der regionalen Inzidenzanalyse ist die Region die betrachtete Empfänger- und Gebereinheit.⁵ Die regionale Inzidenzanalyse ist in Deutschland eng verbunden mit dem Namen Horst Zimmermann, der sich dieser Thematik in zahlreichen Veröffentlichungen gewidmet hat.⁶ Im Folgenden wird das von Zimmermann entwickelte Konzept zur Analyse der regionalen Wirkungen öffentlicher Finanzströme in seinen Grundzügen erläutert.⁷ Die Ausführungen beziehen sich nur auf Finanzströme, die Regionsgrenzen überschreiten. Eigenfinanzierte Ausgaben der Gemeinden oder die Bestandsgrößen, etwa im Bereich der Infrastruktur, werden außer Acht gelassen. Zimmermann (1981c) berücksichtigt in seiner Analyse sowohl in die Region einfließende als auch aus der Region abfließende Finanzmittel.

Zunächst sind für die regionale Inzidenzanalyse die betrachtete regionale Ebene, der Untersuchungszeitraum und die berücksichtigten Zahlungsströme festzulegen. Die Analyse der ökonomischen Effekte grenzüberschreitender Finanzströme erfordert drei Untersuchungsschritte:⁸

- (1) Grundlage der Wirkungsanalyse bildet die Ermittlung einer regionalen Zahlungsverteilung, in der die Entsender und Empfänger öffentlicher Finanzströme möglichst genau zu erfassen sind.
- (2) In einem nächsten Schritt ist zu untersuchen, inwieweit die regionale Verteilung der Zahler bzw. Zahlungsempfänger mit der regionalen Verteilung der Personen, privaten Haushalte und Unternehmen identisch ist, die im jeweiligen Zielzusammenhang von Interesse sind. Das Ergebnis dieses Zwischenschritts, der als Analyse von „Überwälzung“ (bzw. Vorteilsverlust) betrachtet werden kann, wird in den verteilungsbezogenen Analysen oft als formale Inzidenz bezeichnet.

⁵ Andere Inzidenzkonzepte stellen private Haushalte (personale Inzidenzanalyse), Produktionsfaktoren (funktionale Inzidenzanalyse) oder Wirtschaftssektoren (sektorale Inzidenzanalyse) in den Mittelpunkt der Betrachtungen.

⁶ Ausführungen zu der Thematik finden sich beispielsweise in Zimmermann (1972, 1978a, 1978b, 1979, 1981a, 1981b, 1981c, 1982, 1995).

⁷ Eine ausführliche Darstellung findet sich in Zimmermann (1981c).

⁸ Vgl. Zimmermann 1995: 463 ff.

- (3) Nachdem die regionale Zahlungsverteilung unter Berücksichtigung der Überwälzung vorgenommen worden ist, sollten Zielerreichungsbeiträge und die Auswirkungen der öffentlichen Finanzströme auf die Regionalwirtschaft ermittelt werden.

Hinsichtlich des zweiten Untersuchungsschrittes merkt Zimmermann an, dass die Berücksichtigung von Vorteilsverlusten zwar methodisch angezeigt ist. Aus empirischer Sicht dürften Vorteilsverluste jedoch relativ unbedeutend sein, so dass sie in den Wirkungsanalysen vernachlässigt werden dürfen.⁹

Nach Zimmermann erfolgt die regionale Inzidenzanalyse – der dritte Untersuchungsschritt – mit Blick auf die Regionalpolitik. Zur Messung der Zielerreichungsgrade – der regionalen Auswirkungen der Staatstätigkeit – können beispielsweise das regionale Einkommen, die geschaffenen bzw. gesicherten Arbeitsplätze oder die regionale Produktionsveränderung zugrunde gelegt werden. Bei regional fein gegliederten Daten können auch Wirkungen auf die Siedlungsstruktur verfolgt werden, indem die Analyse nach einzelnen Orten differenziert.¹⁰

Die methodische Grundlage für die Ermittlung der regionalen Wirkungen von Staatsausgaben stellen nach Zimmermann schematische Wirkungsabläufe dar, die von den einzelnen zufließenden Einnahmen die Verbindung zu den regionalen ökonomischen Größen, etwa zum Pro-Kopf-Einkommen oder der Beschäftigung, herstellen. Für die Festlegung der Gleichungsparameter können Ergebnisse regionalökonomischer Modelle, zum Beispiel von regionalen Input-Output-Modellen oder Multiplikatoranalysen, herangezogen werden.¹¹ Am Ende einer regionalen Inzidenzanalyse steht im Idealfall die Zusammenfassung der Wirkungen, die von der Gesamtheit der öffentlichen Finanzströme auf einzelne Indikatoren ausgehen.¹²

Wegen der hohen Anforderungen an die Datenverfügbarkeit und die Modellentwicklung sind regionale Inzidenzanalysen mit zahlreichen Problemen behaftet. Schon die regionale Zuordnung öffentlicher Finanzströme ist mit Schwierigkeiten verbunden. Solange die Mittelzu- und -abflüsse sich im öffentlichen Sektor bewegen, ist die Analyse zwar noch vergleichsweise einfach. Die Schwierigkeiten der Erfassung der öffentlichen Finanzströme potenzieren sich, je mehr öffentliche Institutionen in die Betrachtung einbezogen werden. Üblicherweise stehen die Ausgaben und Einnahmen von Bund, Ländern und Kommunen im Vordergrund. Daneben existieren aber zahlreiche Nebenhaushalte, deren Umfang stetig wächst und deren Aktivitäten ebenfalls räumliche Wirkungen hervorbringen, etwa die der Sozialversicherungsträger.¹³

⁹ Ein Vorteilsverlust läge zum Beispiel vor, wenn der Eigentümer eines Wohnhauses nicht in der Region wohnt, in der sich seine Immobilie befindet. Erträge eventueller Mieterhöhungen aufgrund von Wohngeld-erhöhungen fallen dann außerhalb der Region an, in die das Wohngeld ursprünglich geflossen ist (vgl. Zimmermann: 1981a: 16).

¹⁰ Vgl. Zimmermann: 1981b: 464.

¹¹ Vgl. Zimmermann 1995: 814.

¹² Vgl. ebd.

¹³ Vgl. Hardt 1995: 200.

Hohe methodische Anforderungen stellt die Modellierung der Wirkungszusammenhänge zwischen regionaler ökonomischer Entwicklung und öffentlichen Finanzströmen. Gleichzeitig hängt die Qualität und die Aussagekraft einer regionalen Wirkungsanalyse entscheidend davon ab, wie gut die tatsächlichen regionalen Wirkungsabläufe in ihr erfasst werden. Im Folgenden wird anhand einiger Beispiele dargestellt, welche Probleme die quantitative Abschätzung regionaler Effekte von Staatsausgaben mit sich bringt.

Ausgangspunkt für die Entwicklung eines Analyserahmens zur Ermittlung der regionalen ökonomischen Effekte von Staatsausgaben ist die Festlegung der geeigneten räumlichen Gliederung des Untersuchungsraums. Bei der Wahl der regionalen Untersuchungsebene ist zu berücksichtigen, dass sich die räumlichen Effekten zwischen staatlichen Aktivitäten ganz erheblich unterscheiden können. Beispielsweise dürfte die Ansiedlung einer neuen Universität in ihren räumlichen Auswirkungen deutlich über die Reichweite der Effekte hinausgehen, die von dem Bau eines Kindergartens ausgehen. Deshalb kann es erforderlich sein, für bestimmte Bereiche der Staatsausgaben unterschiedliche regionale Untersuchungseinheiten zu berücksichtigen, was ein relativ flexibles Untersuchungsgerüst erfordert. Insgesamt gilt, dass für die Wirkungsanalyse von Staatsausgaben kein allgemeingültiges Regionalsystem festgelegt werden kann. Unterschiedliche Fragestellungen erfordern unterschiedliche Regionszuschnitte, um der Reichweite der jeweiligen Effekte spezifischer Projekte oder Fachpolitiken in dem Analyseansatz Rechnung zu tragen.

Auch die Tatsache, dass statische Betrachtungen zur Quantifizierung der ökonomischen Effekte von öffentlichen Ausgaben in der Regel ungeeignet sind, beeinflusst die Komplexität der Modellstruktur. Dynamische Betrachtungen sind angezeigt, weil die Wirkungen öffentlicher Ausgaben in der Regel nicht auf die Periode beschränkt sein dürften, in der sie getätigt werden. Vielmehr können Politikmaßnahmen des öffentlichen Sektors nachhaltigen Einfluss auf das regionale Wachstum, die Standortqualität und den räumlichen Strukturwandel nehmen – also langfristige Effekte nach sich ziehen.¹⁴ Idealerweise sollte bei Politikmaßnahmen der gesamte Wirkungszeitraum im Rahmen dynamischer Betrachtungen bewertet werden. Eine besondere Herangehensweise erfordert die Analyse der ökonomischen Effekte von Sachausgaben, einschließlich der Investitionen.

Bei der Abschätzung der regionalökonomischen Effekte öffentlicher Sachausgaben sind zwei Wirkungstypen zu unterscheiden. Wenn beispielsweise Verkehrsinfrastrukturinvestitionen untersucht werden, dann sind zunächst die Effekte der „Leistungserstellung“ zu ermitteln. Darüber hinaus sind nach Durchführung der Investition „Leistungsabgabeneffekte“ relevant. Zudem können die Periode, in der eine öffentliche Ausgabe getätigt worden ist und die Periode, in der ökonomische Effekte dieser Maßnahme der öffentlichen Hand einsetzen, zeitlich auseinander fallen.

¹⁴ Diese Einschätzung wird durch regionale Entwicklungstheorien gestützt, die implizieren, dass es zahlreiche Bereiche gibt, in denen die Allokationsentscheidungen des Staates die regionale Entwicklung nachhaltig beeinflussen. Aufgrund der Pfadabhängigkeit regionaler Entwicklungsprozesse und der Bedeutung von Lock-In-Effekten können aus öffentlichen Maßnahmen Entwicklungsvorsprünge für bestimmte Regionen resultieren, die andere Regionen nicht aufholen können (vgl. Niebuhr; Stiller 2004).

Ein weiterer Aspekt, der bei der Wirkungsanalyse zu berücksichtigen ist, ergibt sich daraus, dass sich der Wirkungsgrad sowohl bei einem Programm zwischen Regionen als auch zwischen verschiedenen öffentlichen Ausgabenarten innerhalb einer Region unterscheiden kann. Eine adäquate Abbildung der regionalen Effekte erfordert mithin die Modellierung regions- und programmspezifischer Wirkungszusammenhänge. Deshalb ist die Übertragbarkeit der Struktur eines für eine spezifische Region entwickelten Modells auf eine andere Region nur unter Einschränkungen möglich. Zudem impliziert die Raumwirtschaftstheorie, dass bei der Modellierung regionaler Auswirkungen von Staatsausgaben neben Finanzströmen auch Bestandsgrößen berücksichtigt werden sollten.¹⁵

Ferner hat die Modellstruktur dem Aspekt Rechnung zu tragen, dass aufgrund räumlicher Interaktionen – wie interregionaler Handel und interregionale Faktormobilität – vielfältige ökonomische Verflechtungsbeziehungen zwischen Regionen bestehen. Zum Beispiel können Arbeitsmarktmaßnahmen über Regionsgrenzen hinaus wirken, weil Regionen durch Arbeitskräftemobilität miteinander verflochten sind. Auch bei Infrastrukturinvestitionen – insbesondere großräumig angelegten – ergeben sich Probleme der regionalen Zurechenbarkeit. So können bei Verkehrsinvestitionen die regionalen Wirkungen, z.B. Erreichbarkeits-effekte, und der Ort, an dem die Investition getätigt worden ist, räumlich sehr weit auseinander fallen. Im Allgemeinen sind die ökonomischen Auswirkungen öffentlicher Ausgaben nicht zwingend auf diejenige Region begrenzt, die sie begünstigen. Die Wirkungsanalyse öffentlicher Ausgaben darf deshalb nicht auf die jeweilige Empfängerregion begrenzt sein, sondern sollte Entwicklungsabhängigkeiten zwischen Regionen berücksichtigen.

Die angeführten Beispiele zeigen, dass die Abbildung von Wirkungszusammenhängen zwischen Staatsausgaben und ökonomischer Regionalentwicklung eine komplexe Modellstruktur erfordert. Partialanalytische Ansätze, etwa im Rahmen von Multiplikatoranalysen, können nur einen Teil der regionalen Effekte der Staatsausgaben abschätzen. Auch in der Studie von Zimmermann (1981a), der zwar eine sehr detaillierte Modellstruktur entwickelt hat, sind nur ökonomische Teileffekte raumrelevanter Staatsausgaben berücksichtigt worden.

Aus methodischer Sicht müsste die Quantifizierung der regionalen Auswirkungen von öffentlichen Ausgaben auf Basis eines allgemeinen Gleichgewichtsmodells, das numerisch umgesetzt werden kann, erfolgen. Rechenbare allgemeine Gleichgewichtsmodelle basieren auf einem System von Verhaltensgleichungen, welche die Wirkungszusammenhänge der Ökonomie abbilden und aus der ökonomischen Theorie abgeleitet werden. Für die Bestimmung der Modellparameter, deren Größen entscheidend für die regionalen Wirkungszusammenhänge sind, wird in der Regel auf empirische Schätzungen zurückgegriffen. Relevant im Zusammenhang mit der Modellierung der räumlichen Auswirkungen staatlicher Aktivitäten können auch Input-Output-Modelle sein, die typischerweise sehr disaggregiert sind und zwischen mehreren Wirtschaftsbereichen unterscheiden. In der Regel sind Input-Output-Modelle jedoch statisch und stellen die Verflechtungen der Wirtschaftsbereiche für ein bestimmtes Jahr dar.

¹⁵ Nach Hardt 1995: 200 ist die Wahl zwischen Strom- und Bestandsgrößen eine kontrovers diskutierte Frage unter Wissenschaftlern, die sich mit den Raumwirkungen öffentlicher Ausgaben beschäftigen haben.

Ein allgemeines Gleichgewichtsmodell, das zur Quantifizierung der regionalen Effekte von raumwirksamen Staatsausgaben geeignet wäre, sollte idealerweise auf dynamischen Verhaltensgleichungen basieren und sektoral und regional disaggregiert sein.¹⁶ Ein solcher Modellaufbau ist methodisch höchst anspruchsvoll und die numerische Umsetzung stellt hohe Anforderungen an die Datenverfügbarkeit. Ein räumlich differenziertes Gleichgewichtsmodell zur Quantifizierung der räumlichen Auswirkungen von öffentlichen Maßnahmen liegt zur Zeit für Deutschland nicht vor. Allerdings sind in jüngerer Zeit vermehrt räumliche Gleichgewichtsmodelle entwickelt worden, die einen Ausgangspunkt für die Analyse der regionalen Auswirkungen der raumwirksamen Bundesmittel in Deutschland darstellen könnten.¹⁷

2.2 Ein Überblick über vorliegende empirische Studien

Im Raumordnungsgesetz für die Bundesrepublik Deutschland ist der umfassende Berichtsauftrag zur Regionalisierung raumwirksamer Bundesausgaben niedergelegt. Das Gesetz formuliert als Auftrag: Das für die Raumordnung zuständige Bundesministerium „stellt die langfristigen und großräumigen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen nach § 3 Abs. 6 zusammenfassend dar“.¹⁸ Nach § 3 Satz 6 des Raumordnungsgesetzes sind raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen „Planungen, einschließlich der Raumordnungspläne, Vorhaben und sonstige Maßnahmen, durch die Raum in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebietes beeinflusst wird, einschließlich des Einsatzes der hierfür vorgesehenen öffentlichen Finanzmittel.“¹⁹ Zwar fordert das Raumordnungsgesetz keine Regionalisierung aller öffentlichen Ausgaben. Gleichwohl soll zumindest der Teil der Ausgaben saldiert werden, dem ein raumwirksamer Charakter zugesprochen wird.²⁰ Alles in allem ist der gesetzliche Auftrag zur Regionalisierung der Staatsausgaben in der Bundesrepublik Deutschland bisher nur teilweise erfüllt worden.

Seit Beginn der 60er Jahre sind für die Bundesrepublik Deutschland wiederholt Untersuchungen zur räumlichen Verteilung öffentlicher Finanzen durchgeführt worden. Tabelle 1 gibt eine chronologische Übersicht über die entsprechenden Studien, die betrachtete regionale Ebene und die Art der analysierten Finanzströme.

Die vorliegenden Studien befassen sich in der Regel mit der Ex-post-Regionalisierung²¹ öffentlicher Finanzströme und beinhalten eine reine Darstellung der räumlichen Verteilung ausgewählter öffentlicher Finanzströme. Untersuchungszeitraum, Bezugsregionen und Art der betrachteten Ausgaben- und Einnahmeströme variieren zwischen den in Tabelle 1 aufgeführten Fallstudien, sodass bisher kaum verallgemeinerbare Schlussfolgerungen – etwa zur

¹⁶ Zur Methodik räumlicher Gleichgewichtsmodelle vgl. Bröcker 1998.

¹⁷ So etwa das räumliche Gleichgewichtsmodell der Regional Economic Models, Inc. (REMI). Die Anwendung dieses Modells für Politikanalysen ist in den USA sehr verbreitet.

¹⁸ Vgl. Raumordnungsgesetz.

¹⁹ Vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2002: 225.

²⁰ Vgl. Baumheimer et al. 1995: 241.

²¹ Siehe Seite 129.

Tab. 1: Übersicht über Studien zu Inzidenzanalysen raumrelevanter Staatsausgaben

VERFASSER DER STUDIE	REGIONALE EBENE	ART DER FINANZSTRÖME
Hunke (1962) regionale Inzidenz Zeitraum: 1950–1960	Länder	Einnahmen/Ausgaben: Steuern, Verschuldung, sonst. Einnahmen, Realausgaben, Transfers
Wirnshofer (1972) regionale Inzidenz Zeitraum: 1968	Ballungsraum, z.T. Kernstadt, Umlandzone	Einnahmen/Ausgaben: Steuern, Verschuldung, Realausgaben, Transfers
Timmer/Töpfer (1975) regionale Inzidenz Zeitraum: 1968	Regierungsbezirke	
Ten Brink (1977) regionale Inzidenz Zeitraum: 1971–1973	Gemeinden	Ausgaben: Realausgaben, Transfers
Harff/Zahrnt (1977) regionale Inzidenz Zeitraum: 1971–1974	Planungsregionen	Ausgaben: Realausgaben, Transfers
Nagel (1977) regionale Inzidenz, Zeitraum: 1970–1972	Planungsregionen	Ausgaben: Realausgaben, Transfers
Comes/Struff (1980) regionale Inzidenz Zeitraum: 1973–1976	Planungsregionen	Ausgaben: Investitionen
Comes/Struff (1980) regionale Inzidenz Zeitraum: je nach Sachgebiet	Kreise	Ausgaben: Transfers, Realausgaben
Zimmermann/Stegmann (1981 b) regionale Inzidenz und Wirkungsanalyse Zeitraum: 1973–1975	Region Trier und Vergleichsregionen in Rheinland-Pfalz	Einnahmen/Ausgaben: Steuern, Verschuldung, sonst. Einnahmen, Realausgaben, Transfers
Junkernheinrich/Klemmer (1985) regionale Inzidenz Zeitraum: 1972–1982	Arbeitsmarktregionen	Ausgaben: Sachausgaben, Transfer (keine Personalmittel und laufende Ausgaben)
Fricke/Kops/Strauß (1987) regionale Inzidenz	Gemeinden	Einnahmen/Ausgaben
Treuner/Winkelmann/Junesch (1994) Regionale Inzidenz	Neckar-Odenwald-Kreis	Einnahmen/Ausgaben
Bundesregierung (1995) Zeitraum: 1991–1993	Bundesländer	Ausgaben
Diller (1995) regionale Inzidenz Zeitraum: 1991–1993	Saarland	Ausgaben
Knauß (1995) regionale Inzidenz Zeitraum: 1993–1996	Bayern	Investitionen
Michel (1995) regionale Inzidenz Zeitraum: 1970–1981, 1982–1993	Nordrhein-Westfalen, funktionale Regionen	Ausgaben
Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2000) Zeitraum: 1991–1998	Bundesländer, teils Raumordnungsregionen und Kreise	Ausgaben

Quelle: Angaben bis 1994 nach Treuner; Winkelmann; Junesch 1994: 6. Ab 1994 eigene Zusammenstellung.

langfristigen Entwicklung der regionalen Inzidenz der Staatsausgaben im Zeitablauf – gezogen werden können.

Im Allgemeinen werden die regionalen Wirkungen von Staatsausgaben in den in Tabelle 1 aufgeführten Untersuchungen, mit Ausnahme der Studie von Zimmermann (1981a), nicht systematisch berücksichtigt. Wie oben dargelegt worden ist, können auf Basis von Studien, welche allein die räumliche Verteilung der Staatsausgaben darstellen, in der Regel keine Rückschlüsse auf die räumlichen Wirkungen von Staatsausgaben gezogen werden. Dennoch haben entsprechende Untersuchungen durchaus einen Informationswert, denn sie stellen zumindest dar, in welchem Umfang und in welchem Zusammenspiel öffentliche Mittel unterschiedlicher Programme in welche Regionen geflossen sind. Und die Erfassung der räumlichen Verteilung öffentlicher Ausgaben stellt die Grundlage für regionale Wirkungsanalysen der Staatsausgaben dar. Deshalb sind die Initiativen hinsichtlich der Regionalisierung von Staatsausgaben in Deutschland seit Beginn der 1990er Jahre positiv zu bewerten, auch wenn regionale Wirkungsanalysen fehlen. Positiv ist ferner zu bewerten, dass einige Bundesländer kontinuierlich eine Regionalisierung von öffentlichen Mitteln durchführen, z.B. Bayern bereits seit den 70er Jahren. Und Nordrhein-Westfalen hat im Jahr 1968 das Informationssystem der Datei der Zweckzuwendungen eingeführt, um Informationen zu erhalten, die aus dem Haushaltsplan in der Regel nicht unmittelbar hervorgehen, d.h. für welches konkrete Projekt an welchem Ort welche Mittel verausgabt wurden.²²

Die Übersicht in Tabelle 1 verdeutlicht, ohne die einzelnen Studien im Detail zu betrachten, dass es gemessen an dem Gesetzesauftrag im Raumordnungsgesetz und der quantitativen Bedeutung der Staatsausgaben für die Regionalentwicklung nur relativ wenige empirische Studien zur regionalen Inzidenz von Staatsausgaben für die Bundesrepublik Deutschland gibt.²³ Allerdings ist der Grundstein für eine kontinuierliche Regionalisierung von Staatsausgaben von der damaligen Bundesregierung im Jahr 1995 gelegt worden. Mit dem Bericht zur Regionalisierung raumwirksamer Bundesmittel ist erstmals eine zusammenfassende Darstellung ausgewählter raumwirksamer Politikbereiche – wie sie das Raumordnungsgesetz fordert – vorgelegt worden. Im Raumordnungsbericht 2000 findet sich – in Fortsetzung des 1. Berichts der Bundesregierung zur Regionalisierung raumwirksamer Bundesmittel – eine Darstellung der regionalisierten Staatsausgaben für den Zeitraum 1991–1998. Zudem weist dieser Bericht, dort wo die

²¹ Neben den Ex-post-Untersuchungen gibt es noch zahlreiche Ex-ante-Untersuchungen zu den räumlichen Effekten von Staatsausgaben, die beispielsweise im Vorfeld von geplanten Großprojekten unter Beteiligung der öffentlichen Hand durchgeführt worden sind. Entsprechende Studien für die Bundesrepublik Deutschland sind beispielsweise im Zusammenhang mit der Expo in Hannover, die im Jahre 2000 stattfand, und der Bewerbung Deutschlands für die Austragung der Olympischen Spiele im Jahre 2012 entstanden. Weil sich diese Studien jedoch auf Fallbeispiele mit sehr speziellen Bedingungen beziehen und ex ante erstellt worden sind, tragen sie nicht zu einer generellen Kenntnisverbesserung hinsichtlich der räumlichen Auswirkungen von Staatsausgaben bei. Darüber hinaus gibt es zu Teilbereichen der raumwirksamen Bundesmittel Wirkungsanalysen, die in der Tabelle 1 nicht erfasst sind, so etwa die Erfolgskontrollen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (für eine Bewertung und Darstellung dieses Untersuchungskonzepts siehe Lammer; Niebuhr 2002).

²² Vgl. Michel 1995: 312.

²³ Für eine Bewertung der bis 1994 erstellten Studien siehe Treuner et al. 1994: 6 ff. Auch Biehl et al. (1988) bewerten vorliegende Studien.

Daten es zulassen, eine Darstellung der Fachpolitiken für Regionen unterhalb der Bundeslandebene aus.²⁴ Eine Aktualisierung der Datenbasis durch das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) wird für das 1. Halbjahr 2004 erwartet.

3. Raumwirksame Staatsausgaben in der Bundesrepublik Deutschland 1991–1998

3.1 Methodischer Ansatz und Ergebnisse

Im ersten Bericht der Bundesregierung über die regionale Verteilung von Bundesmitteln im Jahr 1995 wurde ein Teilbereich der öffentlichen Ausgaben – die „wesentlichen investiven Leistungen“ – des Bundes für den Zeitraum von 1991 bis 1993 auf Basis der Bundesländer zusammenfassend dargestellt.²⁵ Im Mittelpunkt dieses Berichts stand der Vergleich zwischen ost- und westdeutschen Bundesländern. Im Gegensatz zu der sehr weiten Begriffsdefinition im Raumordnungsgesetz, nach der man fast alle staatlichen Aktivitäten als raumbedeutsam einordnen kann, fällt die Abgrenzung der relevanten Staatsausgaben im ersten Bericht zur Regionalisierung von Bundesmitteln sehr eng aus. In diesem Bericht werden unter raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen im Sinne des § 3 Abs. 6 ROG nur investive Ausgaben verstanden.²⁶ Investive Ausgaben in diesem Sinne kann der Staat selbst tätigen oder er regt durch staatliche Fördermittel zu Investition an. Die Personalausgaben des öffentlichen Sektors werden in diesen Berechnungen nicht betrachtet. Aufgrund dieser Vorgehensweise werden in diesem Bericht lediglich 20% der Ausgaben der beteiligten öffentlichen Haushalte berücksichtigt.²⁷ Die Daten beruhen im wesentlichen auf den Angaben der jeweiligen Ministerien.

Die Zusammenstellung raumwirksamer Bundesmittel für den Zeitraum 1991–1998 in der entsprechenden Datenbank des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung bezieht sich auf Ausgaben, die verknüpft sind mit Finanzausgleichspolitik, großräumiger Verkehrspolitik, Wirtschaftsförderung, Arbeitsmarktpolitik, Forschung und Entwicklung, Stadtentwicklung und Wohnen, Agrarpolitik und Umweltpolitik (siehe Tabelle 2). Neben den raumwirksamen Bundesmitteln werden auch die raumwirksamen Mittel anderer Institutionen – Zahlungen der Bundesanstalt für Arbeit, Finanzausgleich der Länder und Maßnahmen der EU – in dieser Datenbank erfasst und getrennt von den raumwirksamen Bundesmitteln ausgewiesen. Die räumliche Bezugsebene stellen im allgemeinen die Bundesländer dar. Für Teilbereiche der Bundespolitik, wie Arbeitsmarkt, Bildung, Gewerbliche Wirtschaft, Wohnen, Städtebau, Stadtverkehr, Hochschulen, erfolgt teilweise eine Regionalisierung unterhalb der Bundeslandebene.²⁸ Im Raumordnungsbericht 2000 finden sich für diese Bereiche teils sehr detaillierte und aufschlussreiche Darstellungen.²⁹

²⁴ Unterhalb der Bundesebene: Ausgaben für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, berufliche Bildung, Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, ERP und KfW-Programme.

²⁵ Vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2002: 225.

²⁶ Vgl. Bundesregierung 1995: 2.

²⁷ Vgl. Baumheimer et.al 1995: 241.

²⁸ Im Raumordnungsbericht 2000 finden sich für diese Bereiche teils sehr detaillierte und aufschlussreiche Darstellungen (vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2002).

²⁹ Vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2002.

Tab. 2: Raumwirksame Ausgabenbereiche nach Raumordnungsbericht 2000

RAUMWIRKSAME BUNDESMITTEL

- Finanzausgleichspolitik (Fonds Deutsche Einheit (Bundesanteil)), Bundesergänzungszuweisungen, Berlin-Förderung, Aufbau Ost (1991–93 Gemeinschaftswerk)
- Großräumige Verkehrspolitik (Bundesfernstraßen, Schienenwege, Bundeswasserstraßen, Regionalisierungsgesetz)
- Arbeitsmarktpolitik (Leistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz)
- Wirtschaftsförderung (GRW – Gewerbliche Wirtschaft, zinsgünstige Darlehensförderung)
- Forschung und Hochschule (Wissenschaftliche Forschung (nach Art. 91b GG), Förderung der Großforschung (nach Art. 91b GG), zinsgünstige Darlehensförderung, GA Neu- und Ausbau der Hochschulen (nach Art. 91b GG), Hochschulsonderprogramm (nach Art. 91b GG), Ausbildungsförderung)
- Stadtentwicklung und Wohnen (Städtebauförderung, Sozialer Wohnungsbau, Eigenheimzulage (nur Bundesanteil), Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz, GRW – wirtschaftsnahe Infrastruktur, zinsgünstige Darlehensförderung)
- Agrarpolitik (GA Agrarstruktur und Küstenschutz, Landwirtschaftliche Sozialpolitik)

RAUMWIRKSAME MITTEL ANDERER INSTITUTIONEN

- Finanzausgleichspolitik der Länder (Fonds Deutsche Einheit (Länderanteil), Länderfinanzausgleich)
- Arbeitsmarktpolitik der Bundesanstalt für Arbeit (allgemeine Arbeitsmarktbeschaffungspolitik, Berufliche Bildung)
- Massnahmen der EU (EU-Strukturpolitik, Gemeinsame Agrarpolitik-EAGFL, Abteilung Garantie)

Die berücksichtigten Ausgabenkategorien vereinen in etwa ein Drittel der bereinigten Gesamtausgaben des Bundes auf sich.³⁰ Im betrachteten Zeitraum hatte die Finanzausgleichspolitik des Bundes (Fond Deutsche Einheit, Bundesergänzungszuweisungen, Berlin-Förderung, Aufbau Ost) den mit Abstand höchsten Ausgabenanteil an den erfassten raumwirksamen Bundesmitteln, gefolgt von der Arbeitsmarktpolitik und der großräumigen Verkehrspolitik (siehe Abbildung 1).

Im Untersuchungszeitraum des Raumordnungsberichts 2000 zeigt sich bei den berücksichtigten raumwirksamen Bundesmitteln eine deutliche Förderungspräferenz zugunsten der ostdeutschen Bundesländer (siehe Abbildung 2). Die ostdeutschen Bundesländer haben im Zeitraum von 1991 bis 1998 rund 47% der gesamten raumwirksamen Bundesmittel erhalten (siehe Abbildung 2), während der Bevölkerungsanteil Ostdeutschlands rund 19% entspricht. Besonders hoch ist mit 80% der Anteil Ostdeutschlands an den Bundesmitteln, die im Bereich der Wirtschaftsförderung vergeben worden sind. Der Anteil Ostdeutschlands an der gesamten Finanzausgleichspolitik aus Bundesmitteln betrug im Betrachtungszeitraum rund 85%.

³⁰ Vgl. Eltges 1999: 32.

Abb. 1: Raumwirksame Bundesmittel, 1991-1998, nach Ausgabenbereichen in Mrd. DM

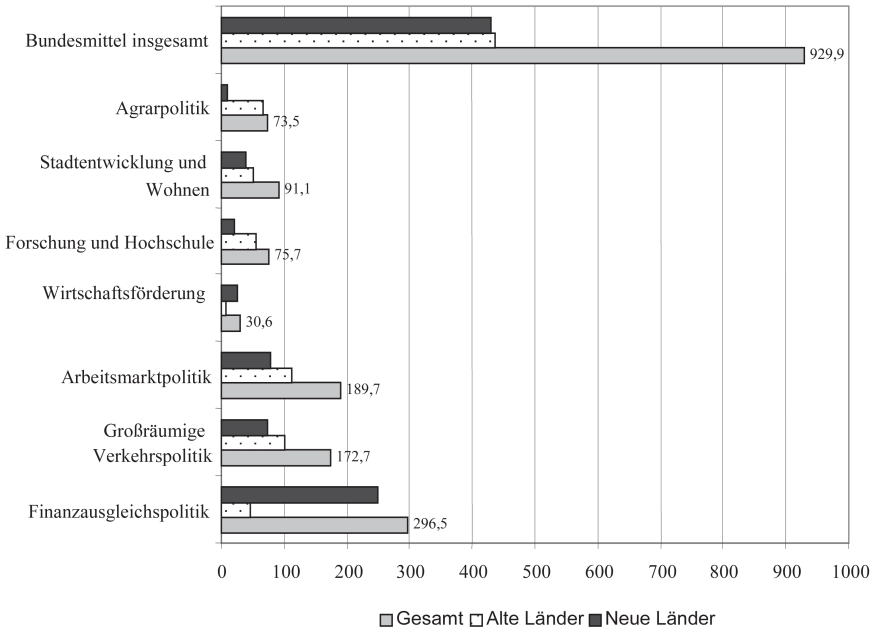
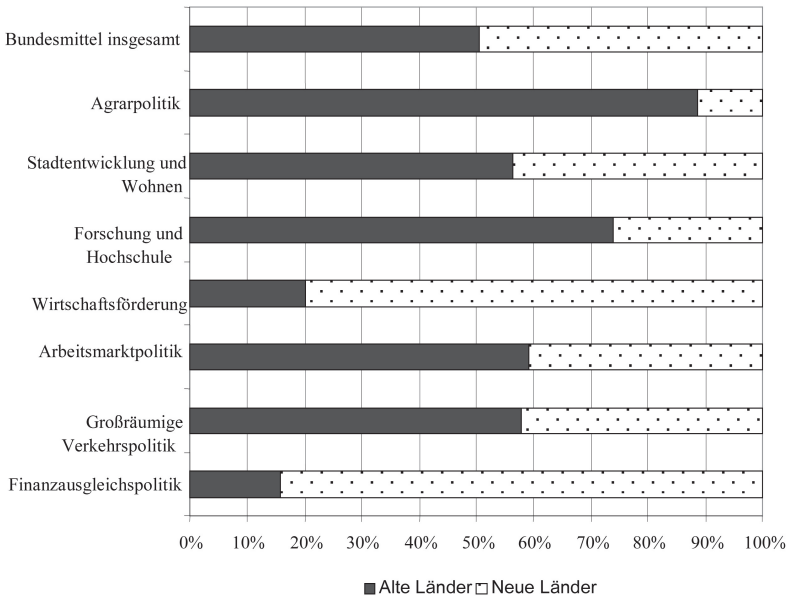


Abb. 2: Verteilung raumwirksamer Staatsausgaben auf alte und neue Bundesländer, 1991-1998

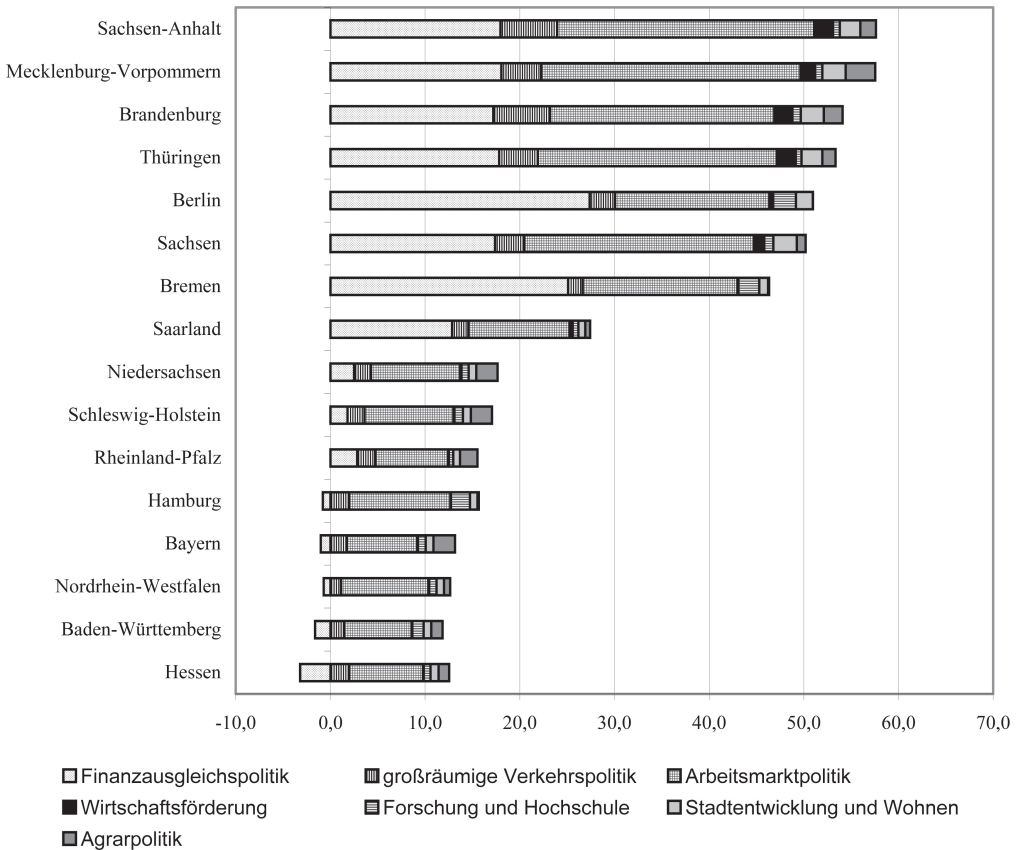


Zu Abb. 1 und 2

Quelle: Raumordnungsbericht 2000: 230, eigene Darstellung; - Wirtschaftsförderung, Forschung und Hochschule und Stadtentwicklung: Darlehen mit Subventionsäquivalent von 4% berücksichtigt

Abbildung 3 verdeutlicht, dass die Verfügbarkeit raumwirksamer Fördermittel pro Kopf zwischen den Bundesländern ganz erheblich variiert – die Fördermittel pro Kopf in dem am stärksten geförderten Land (Sachsen-Anhalt) sind mehr als sechsmal so hoch wie in dem Land mit der niedrigsten Pro-Kopf-Förderung (Hessen). Insgesamt liegt die Pro-Kopf-Förderung in den ostdeutschen Bundesländern deutlich oberhalb des Durchschnitts in Westdeutschland. Aber auch in Westdeutschland gibt es zwischen Bremen – und in gewissem Maße auch dem Saarland – auf der einen Seite und den restlichen westdeutschen Bundesländern erhebliche Förderungsdisparitäten.

Abb. 3: Raumwirksame Fördermittel pro Kopf in 1000 DM, 1991 – 1998^a



^aRaumwirksame Bundesmittel und raumwirksame Mittel anderer Institutionen ohne EU-Strukturpolitik

Quelle: BBR-Datenbank Raumwirksame Mittel, eigene Darstellung

3.2 Bewertung

Die gegenwärtige Vorgehensweise bei der Regionalisierung raumwirksamer Bundesmittel beinhaltet einige kritische Punkte, die bei der Interpretation der Ergebnisse zur regionalen Verteilung von Bundesmitteln berücksichtigt werden sollten. Zunächst einmal wird nur ein Teil der raumwirksamen Bundesmittel erfasst und damit nur ein Ausschnitt von den Politikbereichen präsentiert, über welche der Bund die regionale Entwicklung der Bundesländer beeinflusst. Zwar scheitert eine vollständige Erfassung der regionalen Verteilung von Bundesmitteln an der mangelnden Datenverfügbarkeit in Teilbereichen der Bundespolitik. Würde man die Gesamtheit der raumrelevanten Bundesmittel berücksichtigen, so könnte dies allerdings dazu führen, dass sich die Unterschiede in der Pro-Kopf-Förderung zwischen den Bundesländern verändern. Dieser Aspekt sollte sich in einer entsprechend vorsichtigen Interpretation der vorliegenden Ergebnisse niederschlagen. Insgesamt eröffnet die Betrachtung von ausgewählten Bereichen – und nicht aller raumwirksamen Bundespolitiken – die Möglichkeit, die Ergebnisse der Regionalisierung in eine bestimmte Richtung zu beeinflussen.

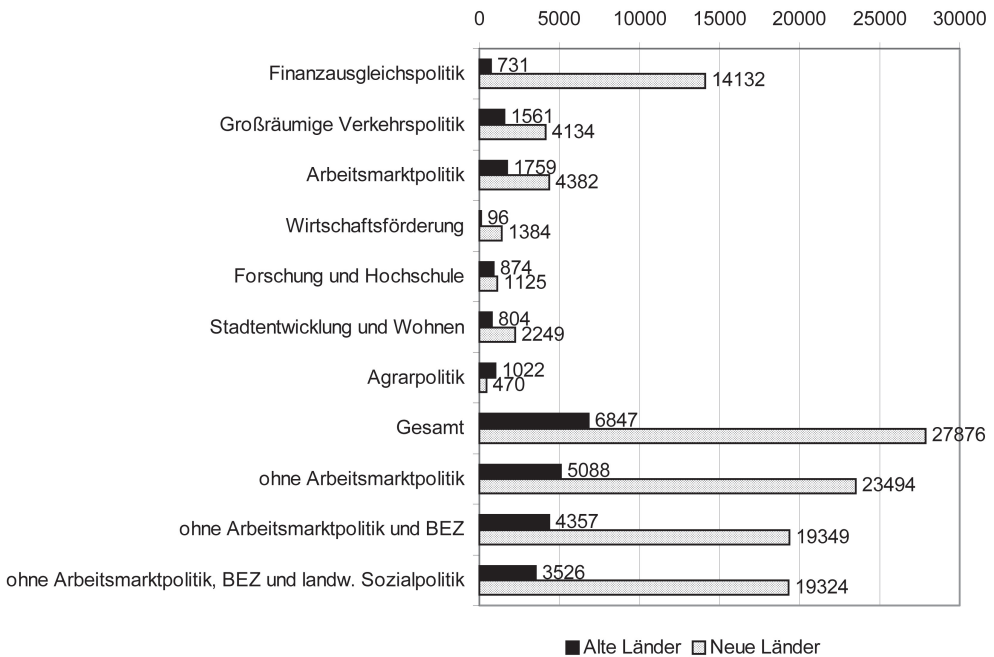
Darüber hinaus ist die Auswahl raumwirksamer Bundesmittel im Raumordnungsbericht 2000 problematisch, weil sie reine Finanztransfers mit investiven Leistungen mischt. Diese Vorgehensweise bei der Zusammenstellung raumwirksamer Bundesmittel entspricht nicht der Aussage, die seitens der Bundesregierung wiederholt betont wurde, dass in die Regionalisierung überwiegend investive Ausgaben einfließen. Im Sinne einer besseren Verwertbarkeit der Ergebnisse sollte eine genauere Trennung nach langfristigen und großräumig bedeutsamen Maßnahmen im Sinne des Raumordnungsgesetzes und anderen Maßnahmen vorgenommen werden. Investitionen auf der einen Seite, etwa in die großräumige Verkehrsinfrastruktur, und Finanztransfers an die Bundesländer (z.B. Bundesergänzungszuweisungen, Leistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz und der landwirtschaftlichen Sozialpolitik) auf der anderen Seiten erfolgen aus unterschiedlichen Motiven und haben ganz unterschiedliche Wirkungen. Eine Summierung von investiven Ausgaben und Finanztransfers zu einer Größe „Raumwirksame Fördermittel pro Kopf“³¹ ist deshalb wenig informativ und mag falsche Schlussfolgerungen nach sich ziehen. Die quantitative Bedeutsamkeit der in der Datenbank berücksichtigten Bundesmittel, die in den Bundesländern nicht direkt investiv wirksam werden, sind erheblich. Leistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz, die landwirtschaftliche Sozialpolitik und Bundesergänzungszuweisungen haben im Zeitraum 1991 – 1998 etwa 40% der im Raumordnungsbericht 2000 ausgewiesenen raumwirksamen Bundesmittel ausgemacht.

Abbildung 4 verdeutlicht, dass die ausgewiesene Differenz der Pro-Kopf-Förderung zwischen Ost- und Westdeutschland stark von den berücksichtigten Kategorien abhängt. Werden die Bundesergänzungszuweisungen, die Leistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz und Zahlungen im Rahmen der landwirtschaftlichen Sozialpolitik von raumwirksamen Bundesmitteln pro Kopf abgezogen, so reduziert sich der Pro-Kopf-Fördervorsprung der ost-deutschen Bundesländer für den Zeitraum 1991 bis 1998 um etwa 25% – von 21.029 DM auf 15.798 DM pro Kopf.³²

³¹ Vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2002: 231.

³² Berechnungen auf Basis der Angaben im Raumordnungsbericht, S. 230.

Abb. 4: Raumwirksame Fördermittel pro Kopf in 1000 DM, ohne Leistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz, BEZ und landwirtschaftliche Sozialpolitik, 1991–1998^a



^a BEZ=Bundesergänzungszuweisungen

Quelle: Raumordnungsbericht (2000), eigene Berechnungen

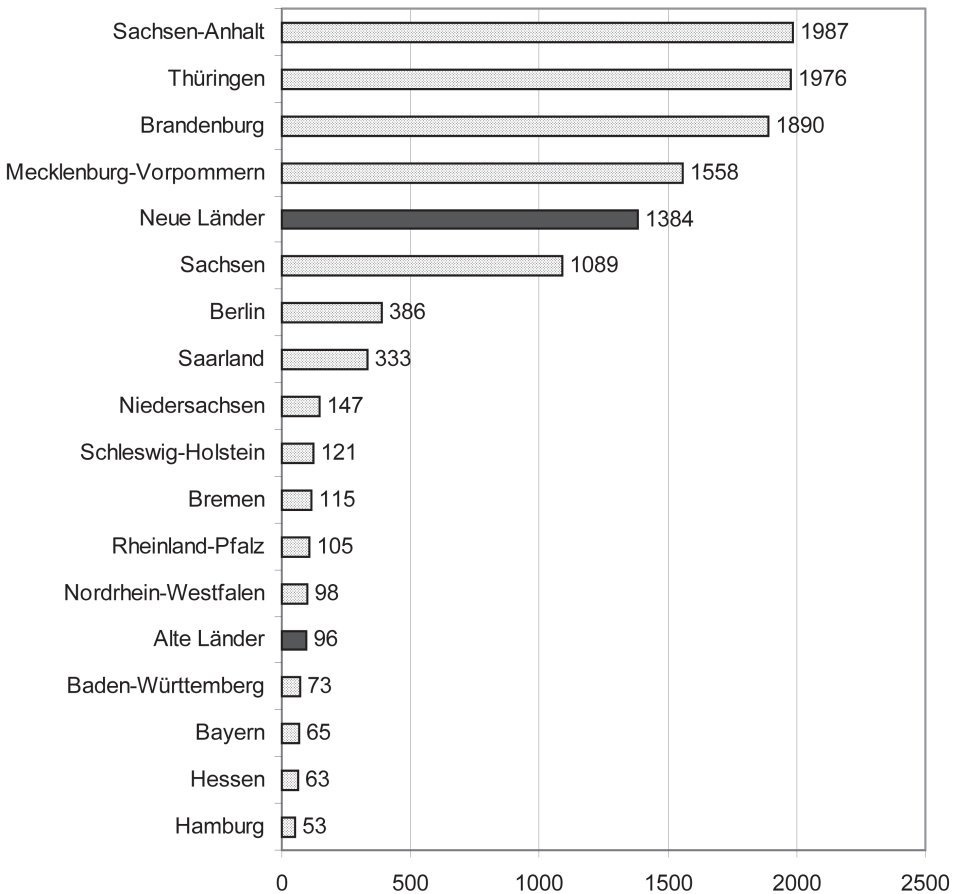
Insgesamt ist die Beschränkung der Regionalisierung der raumwirksamen Bundesmittel auf einige Ausgabenbereiche unzureichend, um einen Eindruck von den räumlich differenzierten Auswirkungen der Bundespolitik zu zeichnen. Auch das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2000) erkennt die Probleme im Zusammenhang mit einer Begrenzung der Regionalisierung auf bestimmte Bereiche, etwa Investitionen, nicht. Neben den reinen Staatsausgaben sind auch andere staatliche Unterstützungsformen raumwirksam, wie etwa Steuervergünstigungen und Bürgschaften des Staates. Für diese Maßnahmen ist eine Regionalisierung jedoch meist nicht möglich. Zudem sollten auch die Personalausgaben des Bundes auf Dauer nicht aus der Regionalisierung herausgenommen werden. Denn mit der Standortpolitik für staatliche Institutionen mit entsprechenden Beschäftigungseffekten nimmt der Staat zum Teil beachtlichen Einfluss auf regionale Entwicklungsprozesse.³³ Exemplarisch hierfür ist, dass öffentliche Arbeitsplätze in den 1970er und 1980er Jahren gezielt als Instrumente der regionalen Strukturpolitik eingesetzt worden sind.

³³ Vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2002.

Anhand der Daten für den Zeitraum 1991–1998 lässt sich ein weiterer kritischer Punkt im Hinblick auf die Interpretation der Höhe der Pro-Kopf-Fördermittel verdeutlichen. Im Durchschnitt betrug die Wirtschaftsförderung pro Kopf in dem betrachteten Zeitraum in den neuen Ländern 1384 DM und in den alten Ländern 96 DM pro Kopf (siehe Abbildung 5).

Die Zahlen zeigen eine deutliche Förderpräferenz zugunsten der neuen Bundesländer. Mit der Ausweisung der Fördersumme im Bereich der Wirtschaftsförderung als Indikator muss sehr kritisch umgegangen werden. Im Zusammenhang mit der Wirtschaftsförderung ist vielfach Kritik geäußert worden und auf mögliche Fehlallokationen im Rahmen der Wirt-

Abb. 5: Wirtschaftsförderung, pro Kopf, 1991–1998, in DM^a



^a Gewerbliche Wirtschaft, zinsgünstige Darlehensförderung für kleine und mittlere Unternehmen und nach dem Umweltprogramm

Quelle: Raumordnungsbericht (2000)

schaftsförderung in Ostdeutschland hingewiesen worden.³⁴ Dieses Beispiel verdeutlicht, wie wenig aussagefähig die reinen Förderzahlen sind, weil Wirkungsanalysen ganz andere Rückschlüsse über die regionalen Auswirkungen von Bundesmitteln implizieren können als die reinen Zahlungsströme. Im Hinblick auf die realwirtschaftlichen Auswirkungen der raumbezogenen Bundesausgaben lassen sich anhand der vorliegenden Regionalisierungsergebnisse kaum Schlussfolgerungen ziehen. Wohl aber lassen sich die vorliegenden Ergebnisse zur regionalen Verteilung von Bundesmitteln zu politischen Zwecken einsetzen, wie etwa zur zahlenmäßigen Untermauerung der Förderpräferenz für Ostdeutschland.

3.3 Raumwirksame Bundesmittel und Finanzkraft der Bundesländer

Die Bundesregierung, die im Jahr 1995 den ersten Bericht zur Regionalisierung raumwirksamer Bundesmittel vorgelegt hat, gelangt zu der abschließenden Schlussfolgerung, dass sich politische Bewertungen nicht aus einer formalen Zuordnung der raumwirksamen Bundesmittel auf einzelne Teilräume ziehen lassen.³⁵ Dass eine politische Bewertung nicht möglich ist, trifft allerdings nicht ohne Einschränkungen auf die vorliegende Analyse zu. Auch ohne die räumlichen Wirkungen der Staatsausgaben modellbasiert zu analysieren, kann aufgrund der quantitativen Bedeutung raumwirksamer Bundesausgaben der Schluss gezogen werden, dass der Bund über die räumliche Verteilung von Bundesmitteln maßgeblichen Einfluss auf die Entwicklung innerhalb der Bundesländer nimmt. Diese Tatsache bietet Anlass zu diskutieren, ob der Einfluss der Bundespolitik auf die räumliche Entwicklung noch im angemessenen Rahmen stattfindet. Politisch relevant sind darüber hinaus die Auswirkungen der raumwirksamen Bundesmittel auf die Finanzkraft der Länder, die aus der vorhandenen Datenbasis ableitbar sind. Und die Daten erlauben Rückschlüsse im Hinblick darauf, in welchem Umfang Ländermittel durch die Investitionen des Bundes aufgrund von Bund-Länder-Mischfinanzierungen gebunden worden sind. Diese beiden Aspekte werden im Folgenden basierend auf den Daten für den Zeitraum 1991–1998 erläutert.

Über Ausgaben im Bereich der Bund-Länder-Mischfinanzierungen nimmt der Bund Einfluss auf den Gestaltungsraum der Bundesländer. Nach der Verfassung hat jede staatliche Ebene ihre Aufgaben grundsätzlich selbst zu finanzieren. Der Bund darf lediglich Aufgaben finanzieren, für die er nach dem Grundgesetz eine ausdrückliche oder ungeschriebene Verwaltungskompetenz besitzt. Der Grundsatz der strikten Trennung zwischen Bund und Ländern erfährt jedoch Ausnahmen. So räumt das Grundgesetz dem Bund wegen seiner gesamtstaatlichen und -wirtschaftlichen Verantwortung Kompetenzen zur Mitfinanzierung von Länderaufgaben ein. Hierunter fallen Zahlungen des Bundes in Verbindung mit den sogenannten Gemeinschaftsaufgaben, Finanzhilfen und Geldleistungsgesetzen.³⁶

Der Bund wirkt auf bestimmten „Gebieten bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder mit, wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes

³⁴ Vgl. Lammers 2001: 130.

³⁵ Siehe Bundesregierung 1995: 2. Für einzelne Teilbereiche der staatlichen Ausgabenpolitik enthielten bereits vorhergehende Raumordnungsberichte der Bundesregierung entsprechende Darstellungen und Analysen.

³⁶ Vgl. Bundesministerium der Finanzen 2003: 3-4.

zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist“ (Art. 91a GG). Diese so genannten Gemeinschaftsaufgaben werden auf Basis von Bund-Länder-Mischfinanzierungen durchgeführt. Zu ihnen zählen:³⁷

- Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich Hochschulkliniken (Finanzierungsbeteiligung des Bundes 50 %) (GAH)
- Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (Finanzierungsbeteiligung des Bundes 50 %) (GRW)
- Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (Finanzierungsbeteiligung des Bundes 60 bzw. 70 %)(GAK)

Tabelle 3 stellt dar, in welchem Maße im Zuge von Gemeinschaftsaufgaben im Zeitraum 1991 bis 1998 Ländermittel aufgrund der Kofinanzierung der Bundesinvestitionen gebunden worden sind. Insgesamt flossen 7,5% aller raumwirksamer Bundesmittel im betrachteten Zeitraum in Gemeinschaftsaufgaben. Diese stellten in den alten Ländern 5,8 und in den neuen Ländern 9,1% der raumwirksamen Bundesmittel dar.

Im Zeitraum 1991 bis 1998 musste im Durchschnitt pro Einwohner in den alten Bundesländern 170 DM pro Einwohner für die Finanzierung von Gemeinschaftsaufgaben aufgebracht werden. In den neuen Bundesländer betrug dieser Beitrag 1.202 DM pro Einwohner. Damit sind die neuen Bundesländer, deren Finanzkraft pro Kopf nach Länderfinanzausgleich noch immer deutlich unterhalb der Finanzkraft in den alten Ländern lag, durch die Finanzierung von Gemeinschaftsaufgaben in ihrem finanziellen Gestaltungsspielraum weit stärker eingeschränkt worden als die alten Bundesländer. Der Anteil der Kofinanzierungen im Bereich der Gemeinschaftsausgaben an der Finanzkraft der Bundesländer nach Finanzausgleich betrug 0,4% in den alten Ländern und 4,4% in den neuen Ländern.

Das Beispiel der Gemeinschaftsaufgaben zeigt deutlich, dass der Bund durch seine Ausgabenpolitik die Haushaltspolitik der Bundesländer beeinflusst. Bei den Gemeinschaftsaufgaben kann der Bund auf die Mittelbereitstellung und über die gemeinsame Rahmenplanung in den so genannten Planungsausschüssen auch Einfluss nehmen auf die Berücksichtigung der von den Ländern gemeldeten Vorhaben.³⁸ Darüber hinaus verdeutlicht das Beispiel der Gemeinschaftsaufgaben, dass eine Interpretation der reinen Ausgabenströme im Hinblick auf die Auswirkungen auf die jeweilige Region problematisch ist. Zwar erhöhen Bundesmittel im Rahmen von Gemeinschaftsaufgaben Investitionen in der jeweiligen Region. An diesen muss sich jedoch die Empfängerregion beteiligen, was den Haushaltsspielraum dieser Region einschränkt.

Ein anderer Haushaltsaspekt ist die Auswirkung der raumwirksamen Bundesmittel auf die Rangfolge der Finanzkraft der Länder. Mit der Veränderung in der Rangreihenfolge in der Ausstattung mit Bundesmitteln unter Berücksichtigung der Zahlungen im Länderfinanzausgleich hat sich Eltges (1999) für den Zeitraum 1991 bis 1997 im Rahmen des ARL-Arbeitskrei-

³⁷ Vgl. Brümmerhoff 2001: 647.

³⁸ Vgl. Lackmann 2003: 296.

ses „Räumliche Auswirkungen der fiskalischen Krise in Deutschland“ beschäftigt. Er zeigt, dass die raumwirksamen Bundesmittel in den alten Ländern zur Verstärkung der regionalen Disparitäten in der Finanzausstattung beitragen. In den neuen Ländern wirken sie zusätzlich finanzausgleichend. Abbildung 6 verdeutlicht, dass mit den raumwirksamen Bundesmitteln ganz erhebliche Eingriffe in das Finanzgefüge vorgenommen werden, weil durch sie relativ starke Veränderungen in der Rangfolge der Bundesländer nach Finanzkraft resultieren. Hessen und Baden-Württemberg verschlechtern ihre Position um 12 bzw. 10 Plätze, während Berlin und Mecklenburg-Vorpommern ihre Position um 10 Plätze verbessern.

Tab. 3: Kofinanzierung von Gemeinschaftsaufgaben in Relation zur Finanzkraft der Bundesländer, 1991–1998

in DM je Einwohner, 1991–98	Gesamt	Alte Länder	Neue Länder
GRW Gewerbliche Wirtschaft	278	34	1.158
GRW Wirtschaftsnahe Infrastruktur	170	19	715
GAH	169	155	220
GAK	246	191	445
SUMME	863	399	2.538
Raumwirksame Bundesmittel insgesamt ^a	11.408	6.847	27.876
Anteil von Maßnahmen im Bereich der Bund-Länder-Mischfinanzierung an den raumwirksamen Bundesmitteln	7,5%	5,8%	9,1%
Finanzierungsbeitrag der Bundesländer GRW (50 %)	224	26,5	936,5
Kofinanzierung Bundesländer GAH (50 %)	84,5	77,5	110
Kofinanzierung der Bundesländer GAK (Agrastruktur 40 %, Küstenschutz 30%; im Durchschnitt mit 35 % kalkuliert)	86,1	66,85	155,75
SUMME Kofinanzierung durch Bundesländer	394,6	170,85	1202,25
Pro-Kopf-Finanzkraft nach Länderfinanzausgleich	36342	38.884	27375
Anteil Gegenfinanzierung an Pro-Kopf-Finanzkraft nach Länderfinanzausgleich	1,09%	0,44%	4,4%

^a Abgrenzung entsprechend Raumordnungsbericht 2000. Vgl. Tab. 2

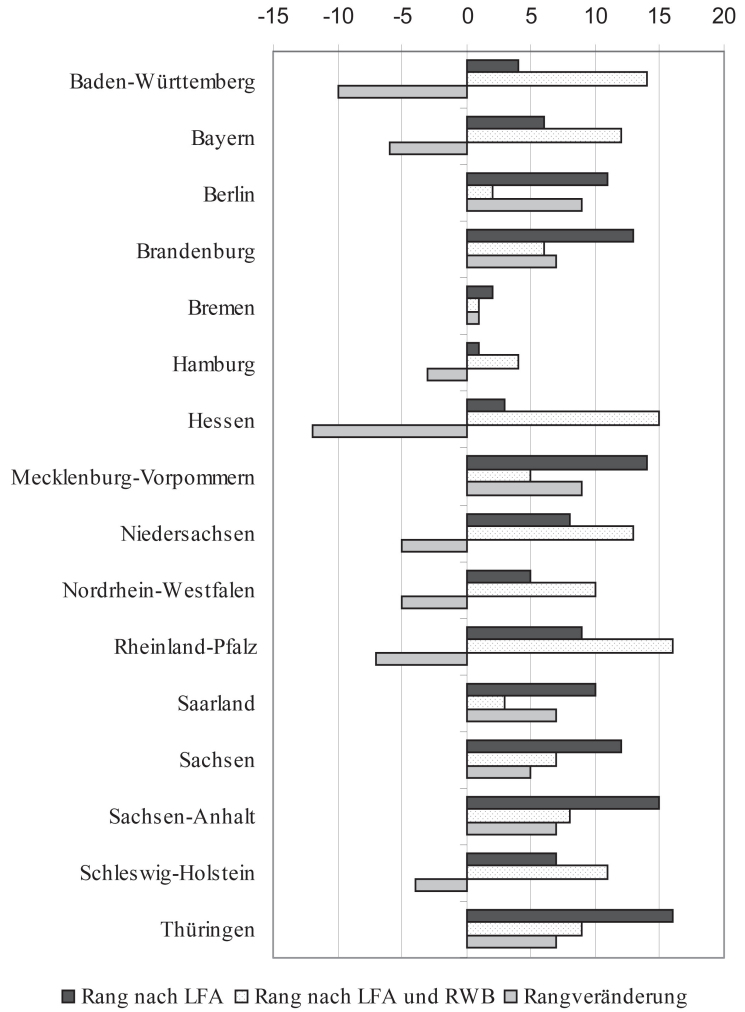
Quelle: Raumordnungsbericht, Statistisches Bundesamt, Bundesministerium der Finanzen. Eigene Berechnungen

Abb. 6: Einfluss raumwirksamer Bundesmittel auf die Rangfolge der Bundesländer nach Finanzkraft, 1991–1998, in DM^a

^a Länderfinanzausgleich, einschließlich Länderanteil am Fond Deutsche Einheit

^b Raumwirksame Bundesmittel

Quelle: Eltges 2000: 42, eigene Darstellung



4. Fazit

Studien über die räumliche Dimension der Staatsausgaben für die Bundesrepublik Deutschland sollten im wesentlichen auf zwei Untersuchungsschritten basieren: der Erfassung des räumlichen Verbleibs öffentlicher Finanzströme auf möglichst tiefer regionaler Ebene und der Untersuchung der regionalökonomischen Effekte der raumwirksamen Bundesmittel. Derzeit liegen für eine umfassende Analyse der räumlichen Effekte der Staatsausgaben keine ausreichenden Kenntnisse über die räumliche Verteilung öffentlicher Finanzströme für die Bundesrepublik Deutschland vor. Und einen Modellrahmen zur Untersuchung des Einflusses öffentlicher Finanzströme auf die Regionalentwicklung gibt es bisher nicht. Angesichts der Dimension raumwirksamer Ausgaben ist dies ein erhebliches Defizit im Hinblick auf eine effiziente öffentliche Ausgabenpolitik.³⁹

Mit dem ersten Bericht zur Regionalisierung raumwirksamer Bundesmittel und der Aktualisierung dieser Studie im Raumordnungsbericht 2000 sind wichtige Grundsteine für eine erweiterte Informationsbasis für die Raumordnungspolitik und andere Fachpolitiken gelegt worden. Die Initiativen im Hinblick auf mehr Transparenz der räumlichen Dimension der Staatsausgaben dürfen aber nicht mit diesen Ergebnissen enden. Im Hinblick auf den Gesetzauftrag zur Regionalisierung der Ausgaben des Bundes sollte eine kontinuierliche Datenerfassung in diesem Bereich gesichert werden. Zudem sollte eine schrittweise Ausdehnung der betrachteten Ausgabenarten und eine Vertiefung der regionalen Ebene vorgenommen werden, um die Grundlagen für regionalökonomische Analysen zu verbessern. Allein der Ausbau der empirischen Datenbasis reicht aber nicht aus, weil die Darstellung des räumlichen Verbleibs der Staatsausgaben letztlich keine Antwort darauf liefert, wie die Staatstätigkeit die Regionalentwicklung beeinflusst.

Insgesamt erschließt sich die Auswahl der bisher berücksichtigten Ausgabenkategorien nicht vor dem Hintergrund des Gesetzauftrags im Raumordnungsgesetz: „Das für die Raumordnung zuständige Ministerium stellt die langfristigen und großräumigen bedeutsamen Maßnahmen nach § 3 Abs. 6 zusammenfassend dar“. Beispielsweise fallen Leistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz keinesfalls unter diese Kategorie. Zudem wären auch für andere Ausgabenbereiche, etwa für Teilbereiche der Personalausgaben im öffentlichen Dienst entsprechenden Daten verfügbar, die nicht in der Datenbank erscheinen. Insgesamt wäre eine systematischere Vorgehensweise bei der Saldierung der Fördermittel unterschiedlicher Ausgabenbereiche wünschenswert.

Generell gilt, dass immer dann, wenn nur ausgewählte Ausgabenbereiche berücksichtigt werden, die Möglichkeit besteht, bestimmte Ergebnisse im Hinblick auf die räumliche Verteilung von Bundesmitteln zu erreichen. Deshalb ist die Interpretation der Ergebnisse einer

³⁹ Ein eng mit dem Problem der regionalen Inzidenzanalyse verknüpft Problem sind räumlich differenzierte Ausgabenkürzungen, die gerade in Zeiten knapper Kassen erheblichen Einfluss auf die regionale Entwicklung nehmen können. Die räumliche Dimension der Haushaltskürzungen, die Regionen unterschiedlich stark betreffen, ist ein bisher wenig beachteter Bereich, dem in Zukunft jedoch größere politische Beachtung zukommen muss (vgl. zu dieser Thematik Akademie für Raumforschung und Landesplanung 1999). Die Notwendigkeit, in diesem Bereich in Politik umsetzbare Ergebnisse zu finden, wird im Hinblick auf die in den nächsten Jahrzehnten zunehmende Verknappung der für Investitionen und öffentliche Ausgaben zur Verfügung stehenden Finanzmittel an Bedeutung gewinnen (vgl. Treuner et. al 1994: 2).

Regionalisierung von Bundesmitteln, bei der nur ausgewählte Ausgabenbereiche berücksichtigt werden, problematisch. Dennoch sind die Fortschritte zur Erfassung der raumwirksamen Bundesmittel seit Beginn der 90er Jahre des 20. Jahrhunderts alles in allem positiv zu bewerten. Gleichwohl ist zu hinterfragen, in welchem Maße mit der bisher praktizierten Vorgehensweise eine effizientere räumliche Allokation von Bundesmitteln erreicht werden kann oder soll. Nach Aussagen der Bundesregierung lagen die Ursachen für die Regionalisierung von Ausgaben in Teilbereichen der Bundespolitik in erster Linie im Bereich politischer Motive im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung. Die Aufteilung raumwirksamer Bundesmittel auf die Bundesländer zeigt eine deutliche Förderpräferenz für Ostdeutschland.

An einigen Beispielen wurde gezeigt, dass eine Interpretation der Ergebnisse der formalen Inzidenzanalyse im Hinblick auf ihre Raumwirkung problematisch ist. Zwar lassen sich aus den Ergebnissen Rückschlüsse darauf ziehen, wie raumwirksame Bundesmittel die Finanzkraft der Bundesländer beeinflussen. Aus der alleinigen Zuordnung von Bundesmitteln auf die regionalen Bezugseinheiten lässt sich in der Regel jedoch nicht darauf schließen, in welchem Umfang mit der jeweiligen Maßnahme positive ökonomische Effekte aufgetreten sind und welchen Regionen sie zugute gekommen sind.

Autoren von Studien zur regionalen Inzidenz der Staatsausgaben weisen vielfach darauf hin, dass die Regionalisierung von öffentlichen Ausgaben mit erheblichem Aufwand verbunden ist. Die Erfassung der räumlichen Finanzströme stellt sich um so schwieriger dar, je tiefer die regionale Ebene ist und je höher die Zahl von Institutionen ist, die an der regionalen Zuteilung öffentlicher Mittel beteiligt sind. Wollen die politischen Entscheidungsträger mehr über diesen Bereich erfahren, dann müssen Konzepte entwickelt werden, welche die Regionalisierung von Bundesausgaben erleichtern. Trotz hoher Anforderungen sollte dafür Sorge getragen werden, die regionale Zuordnung von raumwirksamen Bundesmitteln durch entsprechende Programme zur Datenverarbeitung zu erleichtern. Zwar dürfte die Einführung eines entsprechenden Systems hohe Anfangsinvestition erfordern. Wenn ein regionales Zuordnungssystem etabliert ist – wie es in einigen Bundesländern bereits der Fall ist –, wird der periodische Aufwand erheblich sinken. Zudem ist im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben, die seit ihrer Einführung insbesondere im Zusammenhang mit der Föderalismusdebatte wiederholt in der Kritik stand, zu diskutieren, ob in diesem Bereich eine stärkere Kompetenzverlagerung auf die Länderebene möglich ist.⁴⁰ Bei den Gemeinschaftsaufgaben liegt dieses nahe, wenn die Einschätzung zutrifft, dass die Verteilungsschlüssel für die Finanzmittel der GAH und GAK auf die Bundesländer als unplausibel, wenig transparent und zu starr empfunden werden.⁴¹

Vielfach entsteht der Eindruck, dass erkennbare Widersprüche zwischen Fachpolitiken nicht unbedingt notwendig sind, sondern aus mangelnder Koordination zwischen den Ressorts entstehen. Ohne Kenntnisse ihrer regionalen Effekte besteht die Gefahr einer wechselseitigen Kompensation von Fachpolitiken, etwa im Hinblick auf regionalpolitische Zielsetzungen.⁴² Eine Maßnahmenbündelung würde Wirkungsanalysen vereinfachen, denn die

⁴⁰ Vgl. Lackmann 2003: 320.

⁴¹ Vgl. Lackmann 2003: 320.

⁴² Vgl. Diller 1995: 264.

Vielzahl der öffentlichen Institutionen, mit ihren unterschiedlichen Zielen und Maßnahmen, erschwert die Zuordnung von regionalen Effekten zu Politikmaßnahmen. Regionale Wirkungsanalysen können deshalb einen Beitrag zur intensiveren Abstimmung zwischen den Fachpolitiken und zur Verschlankung des gesamten öffentlichen Sektors leisten.⁴³

Neben dem Aufbau einer Zuordnungssystematik sollte mit der Konzeption von Wirkungsanalysen begonnen werden, auch wenn einer umfassenden Wirkungsanalyse aufgrund hoher Anforderungen und erheblicher methodischer Probleme Grenzen gesetzt sind. Ziel sollte es sein, auch wenn dieses kurzfristig nicht möglich ist, langfristig ein allgemeines und regional differenziertes Gleichgewichtsmodell zur Bewertung der räumlichen Effekte von Staatsausgaben zu entwickeln. Diese Forderung leitet sich aus der quantitativen Bedeutung raumwirksamer Staatsausgaben ab. Zudem haben sich die Kenntnisse auf dem Gebiet der allgemeinen Gleichgewichtsmodellierung in den letzten Jahren erheblich verbessert und entsprechende Modelle werden bereits in andern Bereichen zur Politikanalyse eingesetzt. Aus den methodischen Problemen regionaler Wirkungsanalysen darf keinesfalls die Konsequenz gezogen werden, sich seitens der Politikvertreter nicht mit den räumlichen Auswirkungen der Staatsausgaben, insbesondere auch unter dem Aspekt regionalpolitischer Zielsetzungen, zu befassen. Auch wenn kein Gesamtmodell entwickelt werden kann, dann sollte zumindest für Teilbereiche der öffentlichen Ausgabenpolitik, etwa für jene, deren räumliche Auswirkungen als besonders hoch eingeschätzt werden, Analysemethoden zur Quantifizierung der räumlichen Effekte von Staatsausgaben vorliegen.

Literatur

- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (1999): Fiskalische Krise: Räumliche Ausprägungen, Wirkungen und Reaktionen. Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 209.
- Baumheimer, R.; Eltges, M.; Wittmann, F.-T. (1995): Regionalisierung raumwirksamer Bundesmittel, Sachstand und Bewertung aus Sicht der Bundesraumordnung. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 4/5, S. 241–252.
- Biehl, D.; Ullrich, H. H.; Wolf, W. (1988): Regionalisierung raumwirksamer Einnahmen und Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden. Beiträge der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Band 98, Hannover.
- Boesler, K.-A. (1982): Raumordnung. In: Erträge der Forschung. Darmstadt, Bd. 165.
- Brink, M. ten (1977): Die Regionalisierung ex post raumwirksamer Bundesmittel für die Jahre 1971 bis 1973. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 6, S. 425–431.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2002): Raumordnungsbericht 2000.
- Bundesministerium der Finanzen (2003): Bund-Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der geltenden Finanzverfassungsordnung.
- Bundesregierung (1995): Bericht zur Regionalisierung raumwirksamer Bundesmittel. BT-Drucksache 13/2941.
- Bröcker, J. (1998): Operational Spatial Computable General Equilibrium Modelling. In: Annals of Regional Science, Vol. 32, S. 367–387.
- Brümmerhoff, D. (2001), Finanzwissenschaft. 8. Auflage, Oldenbourg.

⁴³ Vgl. Hardt 1995: 204.

- Cornes, S.; Struff, R. (1980): Räumliche Verteilungswirkungen öffentlicher Ausgaben. Schriftenreihe der Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie, Bonn.
- Diller, K. D. (1995): Die formale Inzidenz raumwirksamer Bundesmittel - das Beispiel Saarland. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 4/5, S. 253–266.
- Eltges, M. (1999): Die Aufgaben des Bundes in der fiskalischen Krise: Eine länderweise Betrachtung. In: Fiskalische Krise: Räumliche Ausprägungen, Wirkungen und Reaktionen. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 209, S. 29–47.
- Fricke, D.; Kops, M. (1982): Zur Inzidenz von Landeshaushalten, (Forschungsbericht des Landes Nordrhein-Westfalen, Nr. 2767, Opladen.
- Fricke, D.; Kops, M.; Strauß, W. (1987): Die regionale Inzidenz des Landeshaushalts von Nordrhein-Westfalen. Forschungsbericht Nr. 3219 des Landes Nordrhein-Westfalen; Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Hansmeyer, K.-H. (1981): Öffentliche Haushalte und regionale Entwicklungen. (=Schriftenreihe des Landkreistages Nordrhein-Westfalen, Bd. 2), Köln.
- Hardt, U. (1995): Räumliche Effekte öffentlicher Einnahmen und Ausgaben: Unter besonderer Berücksichtigung sektoral und regional ausgerichteter finanzpolitischer Maßnahmen. In: Manfred Holthus (Hrsg.): Elemente regionaler Wirtschaftspolitik in Deutschland. Hamburg, S. 195–224.
- Harff, H.; Zahrt, A. (1977): Die Vollzugskontrolle raumwirksamer Mittel in Hessen. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 6.
- Hunke, H. (1962): Finanzausgleich und Landesentwicklung. Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, Abhandlungen, Band 40.
- Junkernheinrich, M.; Klemmer, P. (1985): Regionalisierung öffentlicher Finanzströme. Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, Beiträge Bd. 89.
- Knauß, H. (1995): Die Regionalisierung raumwirksamer Mittel - das Beispiel Bayern. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 4/5, S. 295–320.
- Lackmann, G. (2003): Verteilungsschlüssel bei Bundesfinanzhilfen, Gemeinschaftsaufgaben und Regionalisierungsgesetz. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 5, S. 295–323.
- Lammers, K. (2001): Eine neue Förderpolitik für Ostdeutschland. In: Wirtschaftsdienst, Heft 3, S. 130–131.
- Lammers, K., Niebuhr, A. (2002): Erfolgskontrolle in der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. In: Eberstein, H.; Karl, H.: Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung. Lfg. 50.
- Michel, D. (1995): Die Regionalisierung raumwirksamer Mittel - das Beispiel Nordrhein-Westfalen. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 4/5, S. 321–328.
- Müller, U.; Zimmermann, H. (1993): Die Auswirkungen des Europäischen Binnenmarktes auf die regionale Finanzstruktur. Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, Beiträge Bd.128.
- Nagel, K. (1977): Regionalisierung raumwirksamer Investitionsausgaben ex post in Baden-Württemberg. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 6.
- Niebuhr, A. (2003): Die Dimension regionaler Arbeitsmarktdisparitäten in der EU. In: Caesar, R.; Lammers, K.; Scharrer, H.-E.: Konvergenz und Divergenz in der EU: Empirische Befunde und wirtschaftspolitische Implikationen. Publication of the HWWA and the „Arbeitskreis Europäische Integration e. V.“, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, forthcoming.
- Niebuhr, A.; Stiller, S. (2004): Zur Bedeutung von Standortfaktoren – Was macht einen Standort attraktiv für qualifizierte Arbeitskräfte und Kapital? In: E. Hönekopp; R. Jungnickel (Hrsg.): Internationalisierung der Arbeitsmärkte. Nürnberg, im Druck.
- Struck, B.; Reich, U.-P. (1996): Regionalisierung zentralstaatlicher Einnahmen und Ausgaben in den volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. In: Raum und Grenzen, S. 237–284.
- Treuner, P.; Winkelmann, U.; Junesch, R. (1994): Abschätzung der räumlichen Verteilung öffentlicher Finanzströme. Beiträge aus der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Nr. 127.

- Timmer, R.; Töpfer, K. (1975): Regionalisierung des Bundeshaushaltes: Raumordnerische Bedeutung und empirische Ergebnisse. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 98, S. 231–251.
- Treuner, P.; Winkelmann, U.; Junesch, R. (1994): Abschätzung der räumlichen Verteilung öffentlicher Finanzströme. Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover Beiträge, Bd. Nr. 127.
- Wirnshofer, D. (1972): Abschätzung der räumlichen Verteilung öffentlicher Finanzströme. Beiträge aus der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Nr. 127.
- Zimmermann, H. (1972): Regionale Inzidenz und Staatsausgaben. In: WISU; Heft 8/72, S. 379–383.
- Zimmermann, H. (1978a): Regionale Inzidenz der öffentlichen Realtransfers. In: Pfaff, M. (Hrsg.): Problem-bereiche der Verteilungs- und Sozialpolitik. Schriften des INIFES, Bd. 2, S. 343–357.
- Zimmermann, H. (1978b): Zur Methodik einer Ermittlung der Raumwirksamkeit von Bundesaussgaben. In: Raumforschung und Raumordnung; 36. Jg., Heft 3, S. 94–99.
- Zimmermann, H.; Stegmann, H. (1979): Die Bedeutung der öffentlichen Finanzströme für regionalpolitische Fördergebiete. In: Raumforschung und Raumordnung, 37. Jg., Heft 2, S. 77–81.
- Zimmermann, H.; Stegmann, H. (1981a): Regionale Wirkungen öffentlicher Finanzströme. In: Wirtschaftsdienst, 61. Jg., Heft 9, S. 463–468.
- Zimmermann, H.; Stegmann, H. (1981b): Öffentliche Finanzströme und regionalpolitische Fördergebiete. Schriftenreihen der Gesellschaft für regionale Strukturentwicklung, Band 7.
- Zimmermann, H. (1981c): Regionale Inzidenz öffentlicher Finanzströme. Methodische Probleme einer zusammenfassenden Analyse für einzelne Regionen. Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 60, Baden-Baden 1981.
- Zimmermann, H. (1982): Einfluss öffentlicher Ausgaben auf die regionale Struktur. In Funk, R. (Hrsg.): Öffentliche Finanzen und regionale Entwicklung. Heidenheimer Schriften zur Regionalwissenschaft – August Lösch in Memoriam, Heft 6, S. 72–89.
- Zimmermann, H. (1992): Der Einfluss der öffentlichen Finanzen im Zusammenwirken und Wettbewerb der Regionen. In: Perspektiven der Raumentwicklung in Europa. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Forschungs- und Sitzungsberichte 190, S. 75–80.
- Zimmermann, H. (1995): Regionale Inzidenz öffentlicher Finanzströme. In: Handwörterbuch der Raumordnung. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), S. 809–815.
- Zimmermann, H. (1999): Wo bleibt die nationale Ebene? Wirtschaftliche versus politische Einflüsse. In: Fiskalischer Föderalismus in Europa. Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 49, S. 45–53.
- Zimmermann, H. (2001): Haben Ballungsgebiete einen höheren Finanzbedarf? In: Wirtschaftsdienst, No. 2001/IV, S. 222–226.

Die regionale Inzidenz des deutschen Steuersystems

Gliederung

1. Die regionale Inzidenz öffentlicher Einnahmen im föderativen System:
Besteht ein Erkenntnisinteresse?
2. Zum Inzidenzbegriff öffentlicher Finanzströme
3. Die regionale Inzidenz des deutschen Steuersystems
 - 3.1 Regionale Radizierbarkeit dezentraler Steuerquellen als normativer Ausgangspunkt der Finanzierung dezentraler Gebietskörperschaften
 - 3.1.1 Zu den Eigenschaften von Kopfsteuern und anderen theoretischen Steuerkonzepten zur Finanzierung föderativer Systeme
 - 3.1.2 Probleme der regionalen Radizierung von Steuerquellen im Zusammenhang mit Einkommensentstehung und Einkommensverwendung
 - 3.2 Probleme von vertikalen Verflechtungen der Steuerpolitik im föderativen Staat
 - 3.3 Zu den empirischen regionalen Aufkommenswirkungen des deutschen Steuersystems
 - 3.3.1 Die vertikale Verteilung von Steuerquellen in Deutschland
 - 3.3.2 Die horizontale Inzidenz des deutschen Steuersystems
4. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Literatur

1. Die regionale Inzidenz öffentlicher Einnahmen im föderativen System: Besteht ein Erkenntnisinteresse?

Der Konsens in der deutschen Finanzverfassung ist auch durch den Kompromiss zum Länderfinanzausgleich vom Sommer 2001 nicht wieder hergestellt. Vielmehr bedeutet der einstimmig gefasste Beschluss zum Maßstäbengesetz sowie zur Novelle des FAG nur, dass der Länderfinanzausgleich einmal mehr politisch dafür herhalten muss, dass andere Probleme der Finanzverfassung auf den vorgelagerten Stufen des Finanzausgleichs (insb. die der Ausgabenüberwälzung und der vertikalen Steuerverteilung) nicht angegangen wurden. Die Verhandlungen zwischen Bund und Ländern im Kontext der letzten großen Steuerreformen 1999/2000 weisen jedoch darauf hin, dass die regionalen Verteilungswirkungen der Steuergesetzgebung zunehmend wichtiger werden. Mit jeder Absenkung des Ausgleichsgrades des Länderfinanzausgleiches rückten in der Tat die Verteilung des sog. regionalen Aufkommens und der Steuerkraft von Ländern und Gemeinden weiter in den Vordergrund.

Die Kritik am Länderfinanzausgleich fokussiert sich allerdings immer auf die Pflege der Wirtschaftskraft, welche in direkter Relation zur Steuerkraft gesehen wird (vgl. Baretti; Huber; Lichtblau 2001). Die Auswirkungen der regionalen Verwerfungen bundeseinheitlich

geltender Bemessungsgrundlagen und Tarife werden jedoch regelmäßig ignoriert. Es wird ebenso übersehen, dass die Länder selbst direkt keinen Einfluss auf Bemessungsgrundlagen und Tarife haben und über den Bundesrat allenfalls indirekt – über ein Bundesorgan – an der Gesetzgebung beteiligt sind, wobei dieser selten die Rolle des Agenda-Setters übernimmt. Wenn sich einzelne FinanzpolitikerInnen der Länder intensiv in die Steuerpolitik des Bundes einmischen – wie dies in der jüngeren Vergangenheit in der Person des nordrhein-westfälischen Finanzministers Schleußer zu beobachten war, der allerdings der Partei der Opposition auf Bundesebene und der A-Länder-Mehrheit im Bundesrat angehörte –, dann nehmen sie auch selten Länderinteressen wahr, sondern Bundesinteressen. Es war ein Novum, dass Bayern und Nordrhein-Westfalen an den Verhandlungen um die letzte Steuerreform mit eigenen Regionalisierungsmodellen für die Abschätzung der Steuerauffälle teilnahmen. Insofern kann auch hier auf stärker werdende regionale Interessen in der föderalen Steuerpolitik geschlossen werden. Sollte es doch einmal zu Verhandlungen über eine Neuordnung der deutschen Finanzverfassung mit Einführung von Steuerautonomie für die Länder kommen, so werden die regionalen Auswirkungen der Verteilung der Steuerbasen zu überlebenswichtigen Interessen von Ländern und Kommunen.

Über die regionalen Auswirkungen der Einnahmeseite von Finanzverfassungen, insbesondere der mit unitarischen Steuersystemen, ist wenig bekannt. Es gibt wenig theoretische Arbeiten vor allem auch in neuerer Zeit, die Aussagen treffen, wie denn föderative Steuersysteme und die Zuordnung möglicher, auch steuerpolitisch geeigneter Besteuerungsrechte auf die föderativen Ebenen gestaltet sein sollten, vor allem wenn auch die Aspekte einer stärkeren internationalen Verflechtung von Einkommensentstehung und Verwendung berücksichtigt werden. Schließlich strahlt auch der internationale Steuerwettbewerb in der globalisierten Welt auf die regionalen Auswirkungen der nationalen Steuersysteme und der Verschuldung der subnationalen Jurisdiktionen aus. Auch an empirischen Studien mangelt es, vor allem an solchen, welche sich mit den getroffenen Abreden für die regionale Steuerverteilung und ihren Folgen für die jeweiligen öffentlichen Haushalte auseinander setzen. Dieser Fragestellung ist das vorliegende Papier gewidmet, wenn es zunächst nach normativen Leitvorstellungen für eine theoretisch abgesicherte föderative Steuerpolitik sucht. In einem weiteren Abschnitt wird versucht, die steuerpolitische Praxis in Deutschland auf ihre regionalen Wirkungen hin zu untersuchen, soweit dies auf der Basis vorhandenen statistischen Materials möglich ist.

2. Zum Inzidenzbegriff öffentlicher Finanzströme

Die ökonomische Theorie hat die Fragen der regionalen Auswirkungen föderativer Finanzverfassungen bis dato unzureichend behandelt. Von der empirisch theoretischen Seite hat Horst Zimmermann 1981 ein Konzept zur Messung der regionalen Inzidenz öffentlicher Finanzströme entwickelt (Zimmermann 1981). Ausgehend von einem Inzidenzbegriff, der aus der Konjunkturtheorie abgeleitet ist und primäre und totale Einkommenseffekte als binnenregionale und grenzüberschreitende identifiziert, werden öffentliche Einnahmen und Ausgaben im Hinblick auf regionalpolitische Einkommenseffekte thematisiert. Dabei sind sowohl der Saldo zwischen Entzugs- und Zuflusseffekten der Primäreffekte aus Steuerzahlungen und öffentlichen Ausgaben sowie ihre spezifischen regionalen Überwälzungen bis zum Totaleffekt Gegenstand der Analysen.

Bezüglich der aus einer Region abfließenden Steuereinnahmen stellt Zimmermann fest, dass diese „... in ihrer Höhe durch die [vertikale; Einf. d. d. Autorin] Steuerverteilung festgelegt (werden). Zwar ist die absolute Höhe in einem gegebenen Zeitpunkt für eine bestimmte Region von Faktoren wie der regionalen Wirtschaftskraft usw. abhängig, doch liegt die Grundstruktur mit der Steuerverteilung fest“ (Zimmermann 1981: 122). Eine Veränderung des Steuertarifs würde allerdings infolge einer modifizierten regionalen Aufkommensverteilung auch den Zuweisungsbedarf im Finanzausgleich verändern (vgl. Zimmermann 1981).

Indes ist es auch wegen der gewählten Untersuchungsperspektive erklärbar, dass Zimmermann nicht die Frage nach den Determinanten der in der Region verbleibenden Steuereinnahmen aufwirft. Die Zuordnung von Besteuerungsquellen auf die verschiedenen föderativen Ebenen, die konkrete Ausgestaltung der Steuern und ihre vertikale Aufkommensteilung haben jedoch möglicherweise genauso viel Einfluss auf die absoluten und relativen regionalpolitischen Entwicklungsmöglichkeiten wie die Effekte aus Zu- und Abflüssen öffentlicher Finanzströme, zumal die Verwendung der eigenen Einnahmen von Ländern und Gemeinden doch in starkem Maße deren eigener politischer Willensbildung nur begrenzt und – im übrigen scharf kritisiert – in immer stärkerem Maße der übergeordneten Gebietskörperschaft unterworfen ist (Henneke 1999).

So handelt es sich bei den betrachteten Inzidenzen um verschiedene Phänomene:

- Zum einen werden Entzugswirkungen aufgrund der Steuern bzw. Steueranteile, die dem Bund zustehen, und Zuschwemmungen infolge Ausgaben aus Haushalten übergeordneter Gebietskörperschaften auf ihre regionalen bzw. interregionalen Einkommenswirkungen hin analysiert. Hier können zwar ohne Rekurs auf die damit finanzierten Ausgaben keine abschließenden Aussagen über regionale Wirkungen der Finanzströme gemacht werden. Gerade mit Blick auf die horizontalen Ertragsverflechtungen des deutschen Steuersystems können aber durchaus Veränderungen der Einnahmenseite unter regionalen Aspekten überprüft werden.
- Zum anderen werden die Regeln zur horizontalen Verteilung von Besteuerungsquellen und Steuereinnahmen auf ihre regionalen Aufkommenswirkungen hin untersucht. Denn ohne die Differenzen zum Teil ausgleichenden Wirkungen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ist von diesen Regeln abhängig, ob die dezentralen Gebietskörperschaften die ihnen zugewiesenen Aufgaben erfüllen können. Hier kann einerseits überprüft werden, ob die praktizierten Regeln der horizontalen Verteilung zwischen örtlichem Aufkommen und Zerlegungsregeln bis hin zur Umsatzsteuerverteilung in Höhe von 75% des Länderaufkommens nach Einwohnerzahlen analytisch sachgerecht sind, andererseits aber auch, ob die Verteilung des regionalen Aufkommens sachlich begründeten Vorstellungen entspricht und wie sie sich im Lauf der Jahre verändert haben.

Das „eigene“ Steueraufkommen von Ländern und Gemeinden ist freilich aus föderativer Sicht wichtiger, weil es – zusammen mit den allgemeinen Zuweisungen im jeweiligen Finanzausgleich – den finanziellen Rahmen für die Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben, in ökonomischer Perspektive: für die Produktion regionaler und lokaler öffentlicher Güter bestimmt. Interregionale Wirkungen öffentlicher Ausgabenströme sind bei dieser Perspektive nur noch indirekt relevant, wenn es um die Bestimmung von Maßstäben für die regionalen oder lokalen Ursprünge der betrachteten Steuerquellen geht.

3. Die regionale Inzidenz des deutschen Steuersystems

In der ökonomischen Theorie sind Steuern Instrumente zur Finanzierung öffentlicher Güter, welche so erhoben werden sollen, dass sie möglichst wenig Verzerrungen im Hinblick auf die Konsum- und Investitionsentscheidungen der Wirtschaftssubjekte verursachen. Insoweit wurde eine Kopfsteuer als „optimal tax“ der Neuzeit klassifiziert¹, auch wenn ein Versuch mit ihr in der realen Welt in Form der britischen „poll tax“ ihre politische Unbrauchbarkeit bewies. Die theoretische Steuerpolitik hat indes gute Gründe – darunter auch die Transparenz und Merklichkeit der Steuerbelastung für die Zensiten – für die Forderung, dass ein politisch optimales Steuersystem aus wenigen großen Steuern bestehen soll (vgl. Reding; Müller 1999: 246 ff.).

Aus der Sicht der Theorie des Fiskalföderalismus sind wesentlich mehr unterschiedliche Steuern erforderlich. Damit jede Jurisdiktion mit einem Steuer-Ausgaben-Mechanismus ausgestattet werden kann, müsste es in einem Nationalstaat mindestens ebenso viele Steuern wie Gebietskörperschaften geben. In der extremen Variante der Theorie der FOCJ, nach der für jedes öffentliche Gut mit seinem jeweiligen räumlichen Einzugsbereich eine eigene Jurisdiktion etabliert werden soll (Frey; Eichenberger 1999), gibt es sogar für jedes öffentliche Gut eine eigene Steuerquelle. In realen finanzpolitischen Welten werden Gruppen von öffentlichen Gütern mit ähnlichem räumlichem Wirkungskreis auf nur wenigen föderativen Ebenen gebündelt. Infolgedessen reicht auch eine begrenzte Zahl von Steuerquellen, um die Jurisdiktionen mit den notwendigen steuerpolitischen Kompetenzen ausstatten zu können, welche mit dazu beitragen, dass die gewählten Regierungen zumindest näherungsweise optimale Entscheidungen über Art und Umfang der jeweiligen öffentlichen Güter treffen können. Inzwischen haben auch Fragen der Ausstattung der EU als supranationaler Ebene mit eigenständigen Steuerquellen reale Bedeutung gewonnen.²

Bedauerlicherweise hat die theoretische Finanzpolitik den Problemen der Verteilung der Steuerkompetenzen im föderativen Staat nur begrenztes Interesse gewidmet. Es gibt zwar Arbeiten zu Problemen der Zerlegung im Bereich einer regional autonomen Unternehmensbesteuerung (vgl. Musgrave 1984). Auch die Diskussion über Formen der grenzüberschreitenden Umsatzbesteuerung (vgl. Keen; Smith 2000) kann Ansatzpunkte für Lösungen bei der Übertragung von einschlägigen Steuerquellen auf dezentrale föderative Ebenen bieten. Einigkeit besteht unter FinanzwissenschaftlerInnen auch dahingehend, dass die Steuerquellen auf regional vergleichsweise immobile Steuerobjekte, im Extremfall auf den Boden, dezentralisiert werden sollten, während Steuern, welche zu einer interregionalen oder interkommunalen Einkommens(um)verteilung genutzt werden (können), oder Steuerquellen mit hoher konjunktureller Instabilität eher zentralisiert werden sollten (vgl. Musgrave 1959: 181). Auch Fragen des horizontalen und vertikalen Steuerwettbewerbs und seine Auswirkungen auf die optimale Ressourcenallokation innerhalb des Staatssektors und zwischen

¹ Vgl. Krause-Junk 1987. Die „impôt unique“ der ökonomischen Klassik wurde von Quésnay gefordert und war eine Steuer auf Grundbesitz, weil dies als Quelle aller Wertschöpfung angesehen wurde (vgl. Mann 1937).

² Vgl. o.V.: Neue Vorstöße und alte Modelle für eine Europa-Steuer. FAZ vom 10. August 2001, S. 14.

privatem und öffentlichen Sektor sind zumindest aus theoretischer Sicht intensiv behandelt worden.³

Die Finanzminister der finanzstarken Länder in Deutschland meinen, wenn sie von ihren „eigenen“ Steuereinnahmen sprechen, das Steueraufkommen, das ihrem Haushalt gemäß den Regeln bezüglich der Feststellung des örtlichen Aufkommens und der Zerlegung im Bereich der Einkommensteuer-Teilsteuern zugerechnet wird.⁴ Ihnen ist wenig bewusst, dass diese Regeln ausgehandelten Konventionen entsprechen, das ihnen zugeordnete Steueraufkommen von der Art der ihnen zugeteilten Steuern und im übrigen von der Steuerpolitik des Bundes determiniert ist. Darüber hinaus spielen Strategien der Verbuchung in- und ausländischer Gewinne und Verluste unter unternehmens- wie aus steuerpolitischen Gründen eine große Rolle für die Höhe des regionalen Steueraufkommens. Den wichtigsten normativen Aspekten der Bestimmung der regionalen Steuerquellen sowie analytischen und steuerrechtlichen Abgrenzungs- und Zuordnungsproblemen wird im folgenden nachgegangen.

3.1 Regionale Radizierbarkeit dezentraler Steuerquellen als normativer Ausgangspunkt der Finanzierung dezentraler Gebietskörperschaften

3.1.1 Zu den Eigenschaften von Kopfsteuern und anderen theoretischen Steuerkonzepten zur Finanzierung föderativer Systeme

In praktisch allen Modellen effizienter Ressourcenallokation wird eine Kopfsteuer zur Finanzierung eines regionalen oder lokalen öffentlichen Gutes erhoben. Diese Annahme wird meist implizit vorgenommen, weil Gegenstand der Untersuchung die Optimalitätsbedingungen von Art und Umfang öffentlicher Güter sind. Hier hat die lump-sum-tax den Vorteil, dass von ihr keine zusätzlichen Verzerrungen auf die Ressourcenallokation ausgehen. Auch in Modellen, in denen die interjurisdiktionalen Wirkungen öffentlicher Aktivitäten untersucht werden, haben Kopfsteuern den Vorteil, dass sie die Auswirkungen unterschiedlicher regionaler Präferenzen von Kostenunterschieden der Produktion öffentlicher Güter im föderativen Staat oder regionalen Spillovers isolieren. Dabei wird der Kopfsteuer immer unterstellt, dass sie gleichmäßig von allen BürgerInnen einer Region oder einer Gemeinde erhoben wird.

Einmal abgesehen davon, dass im Grundmodell auch von regionalen Spillovers bei der Nutzung, genauer: beim Konsum der regionalen oder lokalen öffentlichen Güter abgesehen wird, enthält die Variante einer Finanzierung durch eine Kopfsteuer weitere Implikationen: Es wird nämlich unterstellt, dass ausschließlich Individuen Steuern zahlen und dass es keine Unternehmen gibt. Damit wird von jeglicher Art der Erwirtschaftung von Einkommen und der Herkunft von Einkommen als Entlohnung von Produktionsfaktoren abstrahiert. Es wird damit auch ein Zusammenhang zwischen öffentlichen Gütern und der für die Höhe der Faktorentlohnung ausschlaggebenden Faktorproduktivität in den Modellen ignoriert. Inso-

³ Vgl. Krause-Junk 1999; Büttner 1999 sowie Sinn 1999.

⁴ Hamburg und Nordrhein-Westfalen stellen allerdings auch die Zerlegungsregeln in Frage. Vgl. z.B. Jacobs; Thöne 2001; siehe auch Kitterer; Ewringmann 1999.

weit unterstellen Kopfsteuermodelle implizit, dass die Individuen alle Aktivitäten der Einkommenserzielung und Einkommensverwendung an ihrem Wohnsitz unternehmen, eine nun in der Tat irrealer Modellwelt.

Modifikationen der Kopfsteuermodelle finden sich insbesondere auch im Zusammenhang mit der Modellierung von Steuerwettbewerb, indem anstelle der Lump-sum-Steuern Steuern auf die Produktionsfaktoren bzw. ihre Erträge eingeführt werden.⁵ Es wird allerdings auch hier regelmäßig unterstellt, dass alle ökonomischen Aktivitäten in ein und derselben Jurisdiktion stattfinden und der Steuerzahler unter „Mitnahme“ all dieser Aktivitäten an den Ort wandert, der für seine Präferenzfunktion optimale Verhältnisse zwischen Steuerzahlung und Nutzen aus den jeweiligen öffentlichen Gütern aufweist. Ergebnis dieser Modelle ist insbesondere die schon früher „intuitiv“ erfolgte Erkenntnis, dass Steuern auf immobile Produktionsfaktoren wie Boden besser zur Finanzierung der Aufgaben von dezentralen Gebietskörperschaften geeignet sind, während Steuern insbesondere auf den hochmobilen Faktor Kapital besser als Finanzierungsquelle von übergeordneten föderativen Ebenen taugen. Wichtige Erkenntnis dieser Modelle ist aber auch die Tatsache, dass es für Gliedstaaten und Gemeinden durchaus möglich ist, progressive Einkommensteuern mit Umverteilungseffekten zu erheben, dass diesen Strategien aber gerade durch wirksamen Steuerwettbewerb effektive Grenzen gesetzt sind (vgl. Wellisch 1995).

In einigen Modellen sind inzwischen auch öffentliche Infrastrukturleistungen in Produktionsfunktionen eingeführt worden (vgl. Schlag 1999 sowie Hofmann 1996). Ein positiver Zusammenhang zwischen regionalen und lokalen öffentlichen Gütern und regionaler wirtschaftlicher Wertschöpfung kann als empirisch belegt angesehen werden. Unzureichend erforscht von der theoretischen Seite erscheinen aber die von der öffentlichen Infrastruktur ausgehenden Produktivitätseffekte im föderativen Steuerwettbewerb. Denn hier können Gebietskörperschaften – zunächst sofern keine regionalen Spillovers vorliegen – nun in der Tat „unternehmerisch“ handeln, wenn sie exakt die Infrastrukturleistungen als regionale oder lokale öffentliche Güter produzieren, welche ihnen über höhere Faktorproduktivitäten von Unternehmen und ArbeitnehmerInnen auf ihrem Gebiet ein Steueraufkommen sichern, welches entweder bei geringerem Steuersatz ein gleich hohes Finanzierungsvolumen für die öffentliche (Konsum-)Güterproduktion wie in der weniger erfolgreichen Nachbarjurisdiktion oder aber mehr öffentliche Güter bei gleichem Steuersatz realisiert.

Aus der Public-Choice-Perspektive würde sich hier die Zielfunktion regionaler und lokaler PolitikerInnen dahingehend verschieben, dass sie eine intertemporale Optimierung zwischen kurzfristigen öffentlichen Konsumgütern und langfristig regionale Einkommen schaffenden und damit quasi investiv wirkenden, zur Einkommenserzielung nutzbaren öffentlichen Infrastrukturinvestitionen bei der Bestimmung ihrer Budgets und der zugehörigen Steuerpreise vornehmen. Da zudem regionale Unternehmen und Arbeit sowie Einkommen suchende BürgerInnen über die Seite der Einkommensentstehung durch eigene Optimierungskalküle miteinander verbunden sind, werden diese Modelle allerdings schnell so komplex, dass sie sich der theoretischen Optimierung und erst recht einer empirischen Überprüfung entziehen.

⁵ Vgl. den Übersichtsartikel von Wilson 1999.

Noch komplexer würden diese Modelle, wenn sie die Annahmen aufgeben, dass keine Spillovers vorliegen und dass alle Aktivitäten der Wirtschaftssubjekte auf dem Gebiet einer Jurisdiktion stattfinden, was ja durchaus der Wirklichkeit entspricht. Hier tauchen dann nämlich Probleme auf, welche aus den Eigenschaften öffentlicher Güter, der Nichtausschließbarkeit und der fehlenden Rivalität des Konsums herrühren: Nutzer regionaler und lokaler Infrastruktur, welche in der bereitstellenden Jurisdiktion nicht als Steuerzahler erfasst werden (können), weil dies technisch oder rechtlich nicht möglich ist oder weil dies nur mit wirtschaftlich unvertretbar hohen Kosten für Jurisdiktion oder Zensiten möglich wäre (→ Transaktionskosten der Besteuerung), erzielen Einkommen oder Konsumnutzen durch diese öffentlichen Güter, ohne einen entsprechenden Steuerpreis hierfür zu entrichten. Die finanzwissenschaftliche Theorie behandelt diesen Fall als den des sog. „Trittbrettfahrens“. Er kommt allein wegen des Vorliegens von Transaktionskosten in realen Welten tagtäglich vor und wird i.d.R. über Finanzausgleichsmaßnahmen internalisiert. Die Theorie unterstellt aber auch, dass der gebietsexterne Nutzen bzw. das dort erzielte Produktivitätswachstum quantifizierbar und damit auch gezielten Internalisierungsstrategien zugänglich sind. Auch diese Situation ist aber in realen Welten gerade wegen der Eigenschaften öffentlicher Infrastrukturgüter nur selten herstellbar.

3.1.2 Probleme der regionalen Radizierung von Steuerquellen im Zusammenhang mit Einkommensentstehung und Einkommensverwendung

Weniger präzise, aber zunächst als gedanklicher Messpunkt geeignet, stellt sich das Prinzip der regionalen Äquivalenz dar. Zwar ist es gerade das Wesen der Steuer, eine Abgabe ohne Gegenleistung zur Finanzierung öffentlicher Güter zu sein. Dennoch wird in föderativen Systemen ein gebietskörperschaftlich abgegrenzter Äquivalenzbegriff benutzt, der als Teil der von Olson entwickelten „fiscal equivalence“ angesehen werden kann (vgl. Olson 1969). Während bei letzterer Optimalität gegeben ist, wenn der Kreis der Nutzer von und der Steuerzahler für öffentliche(n) Güter(n) sowie der Entscheider über deren Art und Umfang identisch ist, stellt die regionale Äquivalenz von Steuerquellen dezentraler Gebietskörperschaften nur auf die räumliche Identität von Zahlern und Nutzern ab. Auf kommunaler Ebene wird zusätzlich noch der Begriff einer Gruppenäquivalenz benutzt, welcher berücksichtigt, dass öffentliche Güter nicht gleichmäßig von allen Wirtschaftssubjekten einer Gebietskörperschaft genutzt werden, sondern dass Unternehmen und der mit ihnen verbundene Faktor Arbeit einerseits und private Haushalte andererseits unterschiedlichen Nutzen aus unterschiedlichen regionalen und lokalen öffentlichen Gütern ziehen, dass aber beide Gruppen „angemessen“ – wie immer dies auch zu präzisieren ist – zur Finanzierung des jeweiligen öffentlichen Güterangebots beizutragen haben.

In der praktischen Finanzpolitik ergeben sich unterschiedliche Probleme, eine derartige regionale Äquivalenz auch durch die Wahl geeigneter Steuerquellen als – auch autonom ausbeutbare – Finanzierungsquellen dezentraler Jurisdiktionen herzustellen, je nachdem, ob es sich um Steuern auf die Einkommensentstehung oder auf die Einkommensverwendung handelt. Beide Dimensionen der Besteuerung sind grundsätzlich geeignet, verschiedene Externalitäten zu internalisieren:

- Bei Steuern auf die unternehmerische Einkommensentstehung müssen die Anteile der Nutzung der Infrastruktur von verschiedenen Jurisdiktionen für die unternehmerische Wertschöpfung durch die Aufteilung von Bemessungsgrundlagen oder Steuererträgen angemessen berücksichtigt werden.
- Bei persönlichen Einkommensteuern muss berücksichtigt werden, dass zum einen zwar ein Großteil des Konsums regionaler und lokaler öffentlicher Güter am Wohnort des Zensusstaten stattfindet und die Einkommensteuer damit zum einen als Steuerpreis im Zusammenhang mit der Einkommensverwendung zu betrachten ist (der aber zur Realisierung des subjektiven Leistungsfähigkeitsprinzips nach der Einkommensentstehung erhoben wird), dass aber zum anderen zur Erzielung von Arbeitseinkommen ebenfalls öffentliche Infrastruktur genutzt wird, sei es in Form der Nutzung von Verkehrswegen oder subventioniertem ÖPNV, sei es in Form meist zeitlich zurückliegender Subventionierung der Aneignung von Humankapital. Auch diese Externalitäten sind sachgerecht durch die Einführung von Zerlegungs- und Verrechnungsschlüsseln sowie Quellensteuerzahlungen zu internalisieren, wenn – gemäß international anerkannter Konventionen – die persönliche Einkommensteuer weiterhin zumindest am Wohnsitzprinzip anknüpft.
- Steuern auf die Einkommensverwendung in Form von allgemeinen und speziellen Verbrauch- und von weniger modernen Aufwandsteuern sind – außer Gebühren und direkten Entgelten – grundsätzlich geeignet, Steuerpreise für den Konsum öffentlicher Leistungen in anderen Jurisdiktionen als am Wohnsitz zu etablieren.

Ein Äquivalenzbegriff in einer regionalen Abgrenzung kann auch für das Problem der Zuordnung von Steuerzahlungen auf verschiedene Gebietskörperschaften derselben Ebene in den Fällen herangezogen werden, wenn die wirtschaftliche Wertschöpfung eines Unternehmens an verschiedenen Orten stattfindet. Existieren z.B. verschiedene Betriebsstätten eines Unternehmens, das auch aus Vereinfachungsgründen am Sitz der Hauptverwaltung seinen Gewinn berechnet und die Steuern abführt, so ist dieser Gewinn unter Inanspruchnahme der regionalen Infrastruktur der verschiedenen Betriebsstätten zustande gekommen. Die Gesamtsumme der Steuern oder der Bemessungsgrundlagen wird in diesem Fall in praktisch allen Ländern mit föderativen Strukturen nach Plausibilitätsmaßstäben wie dem Anteil an der Wertschöpfung oder der Zahl der Beschäftigten zerlegt. Insoweit werden der „Gesamtsteuerpreis“ oder die Bemessungsgrundlagen auf die an der Infrastrukturleistung beteiligten Jurisdiktion aufgeteilt. Auch bei grenzüberschreitend arbeitenden Unternehmen tritt der Sachverhalt der Gewinnerwirtschaftung unter Nutzung der Infrastruktur verschiedener Länder auf. Hier werden oft Quellensteuern erhoben, die dann im Rahmen von Doppelbesteuerungsabkommen mit der Steuerzahlung am Hauptsitz des Unternehmens ganz oder teilweise verrechenbar gestellt werden.

Es wird damit deutlich, dass das Prinzip der regionalen Äquivalenz bei der Besteuerung von Unternehmen mit Betriebsstätten und Unternehmensteilen in verschiedenen Jurisdiktionen mit Hilfe von „Teilungsvereinbarungen“ oder Anrechnungsverfahren, wie sie teilweise auch im Rahmen internationaler Doppelbesteuerungsabkommen angewandt werden, finanzpolitisch realisiert wird. Es gibt aber eine ganze Reihe von ökonomischen, gewinn- und wertschöpfungsrelevanten Aktivitäten, welche bei diesen Vereinbarungen in keiner korrekten regionalen Besteuerung unterworfen werden:

- Unternehmensaktivitäten in Jurisdiktionen, in welchen die Betriebsstätte(n) nicht liegt bzw. liegen – wie z.B. die Nutzung von Transportinfrastruktur für Unternehmenszwecke i.e.S., aber auch Straßen und ÖPNV-Subventionen, über die Arbeitskräfte von ihrem Wohnort zur Betriebsstätte kommen (ohne dass an dieser Stelle die Zurechnung zur Einkommensentstehung bei den Faktoren Arbeit oder Kapital bestimmt werden muss),
- die Besteuerung von Netto-Kapitalerträgen am Ort des Versicherungsunternehmens oder des Kreditinstituts, wenn sowohl das Einlagen- als auch das Kreditgeschäft überregional und schwergewichtig an einem Ort verwaltet wird,
- ähnlich die Erhebung von Quellensteuern auf Kapitalerträge am einem zentralen Bankentort, wenn der Geschäftsbereich überregional organisiert ist, d.h. die Erträge auch aus dem Gebiet anderer Jurisdiktionen stammen und dort – wegen des Charakters von Zinszahlungen bei Unternehmen als Betriebsausgaben – sogar noch zu Gewinnminderungen und infolgedessen Steuermindereinnahmen führen,
- Erträge aus Bodenrenten, d.h. aus Mieten und Pachten, wenn sie an Eigentümer mit Wohnsitz in anderen Jurisdiktionen fließen und dort nach dem Wohnsitzprinzip versteuert werden.

Nur zum Teil einfacher als bei Steuern auf die Einkommensentstehung stellt sich die Herstellung von Radizierbarkeit oder regionaler Äquivalenz bei Steuern auf die Einkommensverwendung dar. Von der Grundidee her könnte z.B. der kleinere Teil der Nutzung öffentlicher Güter einer BürgerIn, welcher nicht an ihrem Wohnort stattfindet, über eine indirekte Steuer am Verbrauchsort „abgegolten“ werden. Dies kann entweder über eine dezentrale allgemeine Verbrauchsteuer realisiert werden oder über Aufwand- und Verbrauchsteuern auf spezielle Güter und Dienstleistungen, welche die Inanspruchnahme von regionaler und lokaler Infrastruktur besonders gut repräsentieren, so z.B. auf Benzin und Diesel oder auf überregional nachgefragte kulturelle Veranstaltungen, Messen etc., welche also in besonderem Maße auch von Nicht-Anwohnern nachgefragt werden, die dabei regionale Infrastruktur nutzen, ohne ein Entgelt zu entrichten. Im übrigen wird auf die Internalisierungsmöglichkeiten über Gebühren verwiesen, welche die Merkmale regionaler Äquivalenz für solche öffentlichen Dienstleistungen per se aufweisen, für die das Ausschlussprinzip angewandt werden kann.

Aufwandsteuern gelten allerdings heute nicht mehr unbedingt als modern und müssen – zumindest im Regelfall – als nur begrenzt ergiebig angesehen werden. Dem Einsatz von Verbrauchsteuern als Quellen der Finanzierung dezentraler Gebietskörperschaften sind außerdem steuertechnische und steuerrechtliche Grenzen gesetzt. In Deutschland wenigstens werden spezielle Verbrauchsteuern beim Produzenten erhoben und sind gerade wegen ihrer deswegen sehr ungleichmäßigen regionalen Streuung dem Bund als Einnahmequelle zugeordnet. In anderen föderativen Staaten, allerdings z.B. in Kanada und den USA, sind spezielle Verbrauchsteuern auf Mineralölprodukte, Alkoholika, Tabak etc. Steuern, welche die Gliedstaaten entweder ausschließlich oder aber zusätzlich zur Bundesebene sogar mit dem Recht auf eine autonome Entscheidung über die Höhe der Steuersätze erheben dürfen.

Die Nutzung einer Allgemeinen Umsatzsteuer als Finanzierungsquelle für dezentrale föderative Ebenen, z.B. in Form einer Einzelhandelsumsatzsteuer, ist in der EU aus europarechtlichen Gründen ausgeschlossen. Das System einer Brutto-Allphasen-Umsatzsteuer mit Vorsteuerabzug, wie es die Mehrwertsteuer darstellt, weist bei einer Regionalisierung alle Probleme auf, wie sie auch beim binnengrenzüberschreitenden Handel auftritt. Wird das Ursprungslandprinzip realisiert, welches auch für die Zensiten die geringsten Kosten der Steuerentrichtung aufweist, so gibt es starke Verwerfungen des regionalen Aufkommens infolge des Vorsteuerabzugs sowie der Freistellung von Exporten und des ungleichmäßigen Anfalls der Einfuhrumsatzsteuer. Die Verfahren und auch die Systematik der Umsatzsteuer kann kein Mitgliedstaat ohne Zustimmung der EU ändern, die für den Bereich der nationalen Steuern überdies eine Einstimmigkeitsregel vorsieht. Die Unzufriedenheit der deutschen Finanzminister mit der Hinterziehungsanfälligkeit der Umsatzsteuer im grenzüberschreitenden Bereich lässt allerdings andere Konzeptionen einer allgemeinen Umsatzbesteuerung als diskussionsfähig erscheinen, die dann ihrerseits wiederum so ausgestaltet werden müssten, dass sie als regionale Steuerpreise für die dezentralen Jurisdiktionen geeignet sein können.

Vor dem Hintergrund der üblichen Anforderungen an ein funktionsgerechtes Steuersystem scheint es durchaus kein leichtes Problem zu sein, durch die Zuordnung von Steuerquellen auf Einkommensentstehung und -verwendung sowie durch die horizontale Aufteilung und Zerlegung von Bemessungsgrundlagen sicherzustellen, dass die Steuereinnahmen auch ihre Funktion als „regionale Steuerpreise“ wahrnehmen können. In dem Maße aber, wie die Mobilität von Unternehmensproduktionen wächst und BürgerInnen Arbeit, Wohnen und Konsumieren in verschiedenen Jurisdiktionen ausüben, sind Vereinbarungen, die zu Zeiten noch kleinräumiger „Nutzungsareale“ öffentlicher Infrastruktur abgeschlossen worden sind, tendenziell sogar schädlich für die Effizienz von Allokationsentscheidungen im öffentlichen Sektor, wenn es nicht zu einer ebenso unseligen Überlastung des bundesstaatlichen Finanzausgleich kommt.

3.2 Probleme von vertikalen Verflechtungen der Steuerpolitik im föderativen Staat

Steuern verschiedener föderativer Gebietskörperschaften beeinflussen sich im Hinblick auf Aufkommen und Verzerrungen direkt und indirekt gegenseitig (vgl. z.B. Keen 1998):

- Direkte Beeinflussungen ergeben sich daraus, dass die übergeordnete Ebene, meistens die Bundesebene, bestimmte Steuerquellen zentralisiert und Bemessungsgrundlagen, auch Steuertarife der dezentralen Gebietskörperschaften z.T. recht weitgehend determiniert.
- Indirekte Beeinflussungen bestehen darin, dass von Art und Umfang der Besteuerung einer föderativen Ebene Auswirkungen auf die Entscheidungen der anderen Jurisdiktionen im Hinblick auf deren durch die jeweiligen Mehrheiten bestimmten Budgets ausgehen, weil durch sie entscheidungsrelevante Parameter wie z.B. das Höhe des Nettoeinkommens, die Veränderung der Einkommensverteilung durch eine Einkommensteuer, relative Preise etc. verändert werden. Die Effekte dürften umso größer sein, je stärker der Finanzbedarf einer Ebene dominiert und je größer das Aufkommen der einzelnen involvierten Steuer ist.

Das Problem der indirekten Beeinflussung der Besteuerungsrechte der anderen föderativen Ebenen ist wohl unvermeidlich und ist den Kosten föderativer Systeme zuzurechnen, welche allerdings u.a. auch durch die höhere Präferenzgerechtigkeit des öffentlichen Güterangebots und die effektivere politische Kontrollspanne aufgewogen werden dürften. Durch eine sachgerechte Verteilung der Besteuerungsquellen und -kompetenzen zwischen den Ebenen können allerdings die Kosten der Verzerrungen minimiert werden.

Als teilweise notwendig, teilweise aber auch höchst problematisch ist die zentrale Beeinflussung der Bemessungsgrundlagen und Steuertarife der nachgeordneten Gebietskörperschaften durch die Bundesebene zu bewerten. Eine gewisse Koordinierung und Harmonisierung der Bemessungsgrundlagen erscheint zwar notwendig, wenn ein fairer Steuerwettbewerb gewährleistet werden soll. Hier geht es darum, durch gewisse gemeinsame Regeln sicherzustellen, dass eine Gebietskörperschaft nicht auf die Bemessungsgrundlage, auf die Wirtschaftskraft einer anderen Jurisdiktion der gleichen Ebene zugreifen kann oder aber durch das Schaffen spezieller Vergünstigungen Wettbewerbsverzerrungen schafft, welche ihr Vorteile bei der Ansiedlung spezieller Unternehmen bringen. Insoweit ist eine solche bundespolitische Koordinierungsaufgabe essentiell für die Wirksamkeit auch der regionalen Äquivalenz der Steuerquellen der dezentralen Gebietskörperschaften.

Kritisch ist hingegen die Monopolstellung einer föderativen Ebene in der Steuerpolitik, wie sie im deutschen Fiskalföderalismus vorhanden ist, zu bewerten, wenn damit verbunden ist, dass

- nur die Präferenzen ihrer politischen Mehrheit für die einschlägige Steuerpolitik relevant sind und
- die mit der Definition der Besteuerungsgrundlagen der nachgeordneten föderativen Ebenen verbundenen speziellen steuerlichen Fördermaßnahmen auch von den Gebietskörperschaften, welche (nur) über die Ertragskompetenz verfügen, mitfinanziert werden,
- die Vorstellungen der Bundesebene im Hinblick auf steuerliche Umverteilungsmaßnahmen und Fördersachverhalte auch die regionale Verteilung des Steueraufkommens der nachgeordneten Gebietskörperschaften bestimmen.

Hier kommt es zu Vermischungen von Kompetenzen, welche aber eben nicht nur die reine Ergiebigkeit von Steuerquellen beeinträchtigen, sondern auch Aufgaben ganz oder teilweise finanzieren lassen, welche nach gängiger Meinung einer anderen Ebene zuzuordnen sind. Hervorzuheben ist in diesem Kontext die Aufgabe bundeseinheitlicher Umverteilung über die direkte und die indirekte Progression des Einkommensteuertarifs, bei der Erbschaft- und Schenkungsteuer sowie – bis zu ihrer Abschaffung durch das Bundesverfassungsgericht – durch die Vermögensteuer. Bei allen drei Steuerarten nimmt oder nahm der Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz wahr und bestimmt einen einheitlichen progressiven Steuertarif. Diese gewünschten Aufkommenswirkungen treten aber nicht nur bei der persönlichen Einkommensverteilung zu Tage, sondern auch beim Steueraufkommen in regionaler Hinsicht. Unterschiedlich hohe (Durchschnitts-)Einkommen und Vermögen in den Ländern, welche sich bis auf die Ebene der entsprechenden steuerlichen Bemessungsgrundlagen durchschlagen, bewirken eine unterschiedliche Ergiebigkeit der regionalen Besteuerungsgrundlagen. Die Stärke dieser Unterschiede ist von der steuerlichen Gestaltung des Bundes abhängig, nicht aber von der Steuer- und Wirtschaftspolitik der Länder.

3.3 Zu den empirischen regionalen Aufkommenswirkungen des deutschen Steuersystems

Dass Länder und Gemeinden unterschiedlich hohe Steuereinnahmen je Einwohner erzielen, ist ein bekannter Sachverhalt, welcher schließlich auch im Rahmen des Länderfinanzausgleichs zu Ausgleichszahlungen zwischen den Ländern sowie zwischen Bund und finanzschwachen Ländern führt. Relativ unerforscht sind die Ausmaße dieser regionalen Unterschiede und ihre Ursachen sowie ihre zeitliche Entwicklung. Das statistische Quellenmaterial lässt auch nur Analysen in begrenztem Umfang zu.

Nach den angestellten theoretischen Überlegungen sind vor allem mit Blick auf das de facto völlig bundeseinheitlich gestaltete Steuerrecht zwei Perspektiven von Bedeutung:

- Wie ist der Mix aus Steuerarten für Länder und ihre Gemeinden im Hinblick auf ihre Eignung als „regionale Steuerpreise“ zu beurteilen? Gibt es jeweils relevante Steuereinnahmen sowohl auf die Einkommensentstehung von Unternehmen und BürgerInnen als auch auf die regionale Einkommensverwendung? Wie haben sich die relativen Anteile der Steuerarten im Hinblick auf diese Überlegungen im Laufe der Jahre verschoben? Sind Besonderheiten der Steuerstruktur in den neuen Ländern feststellbar?
- Welche regionalen Aufkommenswirkungen hat das bundeseinheitliche Steuerrecht bei einzelnen wichtigen Steuerarten und in der Summe der Steuern? Welche Wirkungen haben ausgewählte steuerrechtliche Änderungen und die Gewährung von Steuervergünstigungen auf das regionale Aufkommen? Welche Veränderungen sind im Zeitablauf festzustellen?

Die Untersuchungen werden nicht nur für den Ländern zustehende Steuerarten durchgeführt, sondern auch für die Gemeinden in einer Abgrenzung nach Ländern. Nach der deutschen Finanzverfassung nämlich bilden Länder und Gemeinden eine finanzielle „Risikogemeinschaft“, da die Kommunen nur unzureichend über eigene Steuereinnahmen verfügen und über den obligatorischen und fakultativen Steuerverbund am Aufkommen der Länder aus den Gemeinschaft- und anderen Landessteuern beteiligt sind. Auch wird die kommunale Finanzkraft z.Zt. noch zur Hälfte, ab 2005 mit 2/3 beim Länderfinanzausgleich berücksichtigt. Außerdem sind auch die Bemessungsgrundlagen der kommunalen Realsteuern durch Bundesrecht bundeseinheitlich bestimmt, sodass die kommunale Steuerkraft nicht nur in absoluter Höhe, sondern auch in ihren relativen regionalen Unterschieden vom Bundesgesetzgeber beeinflusst werden.

3.3.1 Die vertikale Verteilung von Steuerquellen in Deutschland

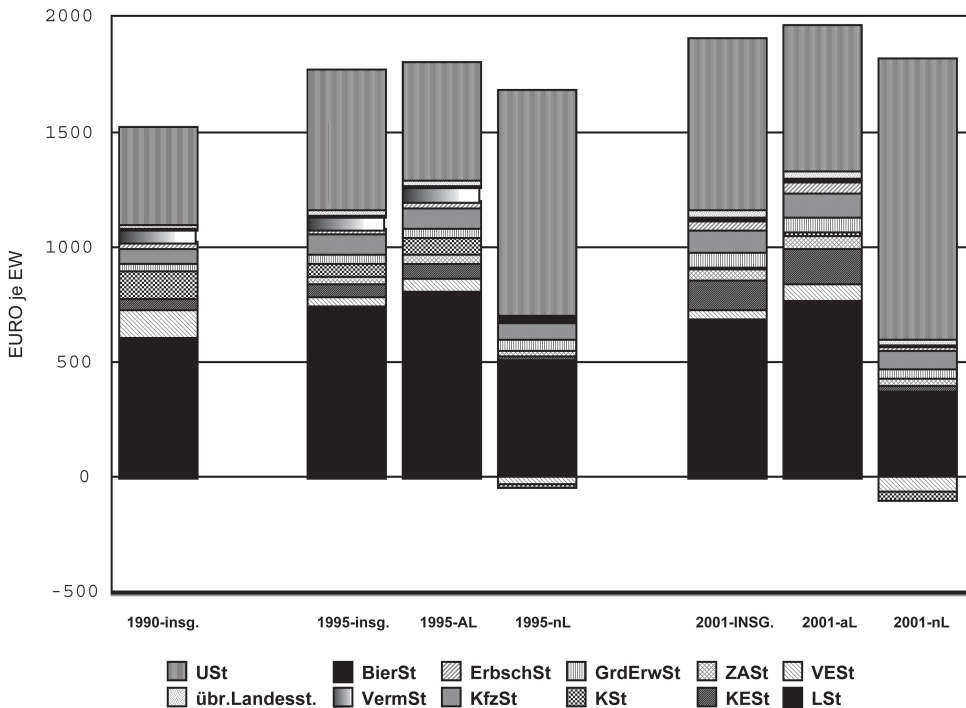
Die deutschen Länder erhalten nach der Finanzverfassung sowohl die Erträge der ihnen zustehenden Steuern als auch Anteile von den Gemeinschaftsteuern. Dabei wird bei den verschiedenen Teilsteuern der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer eine hälftige Teilung des Aufkommen nach Abzug des kommunalen Anteils vorgenommen. Bei der Umsatzsteuer wird die vertikale Teilung immer dann verändert, wenn sich die Deckungsquoten von Bund und Ländern stärker und ungleichmäßig verändern und beide Ebenen der Schlüsseländerung zustimmen. Zusammen mit Veränderungen des vertikalen Verteilungsschlüssels bei der Umsatzsteuer als Ausgleich für Mehrbelastungen der Länder insb. im

Zusammenhang mit Steuerreformen wurde in den letzten Jahren auch der Steuersatz der Mehrwertsteuer mehrfach erhöht.

Abbildung 1 zeigt die Veränderungen des Pro-Kopf-Steueraufkommens der Länder zwischen 1990 und 2001. Für die Jahre 1995 und 2001 ist das Ergebnis außerdem getrennt für die alten und die neuen Länder, letztere einschl. Berlin, ausgewiesen. Klar erkennbar ist die Steuerschwäche der neuen Länder einerseits und die Zunahme des Finanzierungsanteils der Umsatzsteuer insgesamt und in den neuen Ländern im besonderen andererseits. Zu erwarten ist auch das niedrige Pro-Kopf-Aufkommen der Einkommen- und Körperschaftsteuer in den neuen Ländern, was auf niedrigere Löhne und Gehälter, höhere Arbeitslosenquoten sowie auf geringere Gewinne der ostdeutschen Unternehmen zurückzuführen ist. Bemerkenswert ist das negative Aufkommen aus der Veranlagten Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer in den neuen Ländern, was auf Erstattungen und die direkte Verrechnung von Investitionszulagen mit der Steuerschuld bedingt ist.

Bemerkenswert ist außerdem das ebenfalls niedrigere Pro-Kopf-Aufkommen der neuen Länder bei den Landessteuern. Sie haben einen Anteil von weniger als 10% an den gesamten Steuereinnahmen der Länder und nehmen tendenziell weiter ab. An dieser Entwicklung dürfte im Westen auch der Wegfall der Vermögensteuer nach 1996 beigetragen haben. Der starke Anstieg des Finanzierungsanteils der Umsatzsteuer beschränkt sich im übrigen auf die

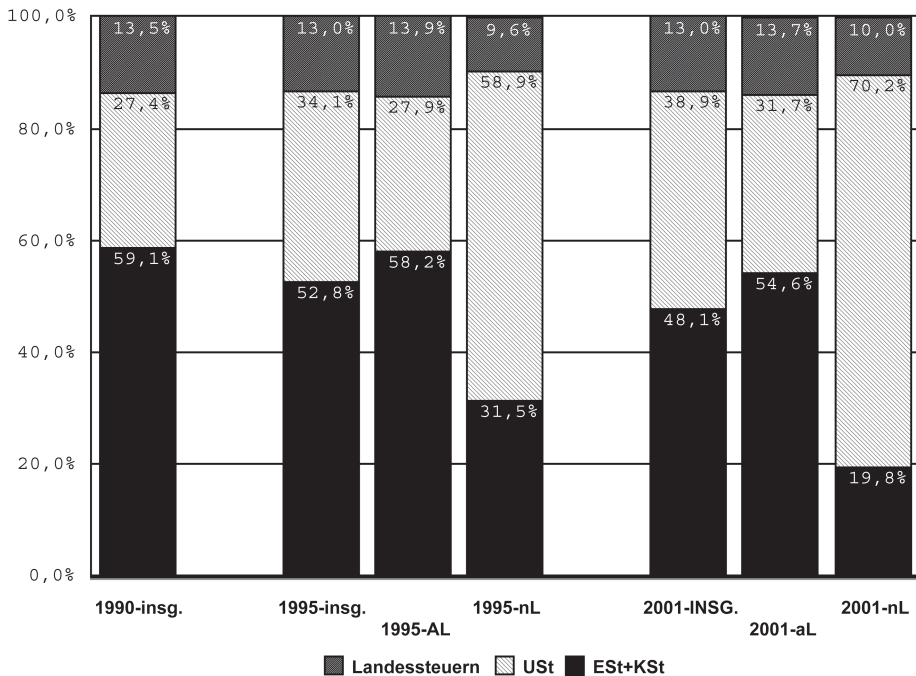
Abb. 1: Steuereinnahmen der Länder je Einwohner nach Arten
1990, 1995 und 2001



Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 14.4, versch. Jgg.

neuen Länder, was auch darauf zurückzuführen ist, dass diese die größten Anteile im Umsatzsteuervorgausgleich erhalten. Bedenkenswert ist schließlich der gegenüber 1990 deutlich niedrigere Anteil der Einkommen- und Körperschaftsteuer am Steueraufkommen der alten Länder. In Anbetracht der Stagnation des Lohnsteueraufkommens je Einwohner im Westen ist anzunehmen, dass die Steuerreformen der letzten Jahre und die Abzugsmöglichkeit des Kindergeldes von der Steuerschuld entscheidend zu dieser relativen Schwächung der Einkommensteuer beigetragen haben (vgl. Abschn. 3.3.2).

Abb. 2: Der Anteil verschiedener Steuerarten an den Steuereinnahmen der Länder 1990–2001



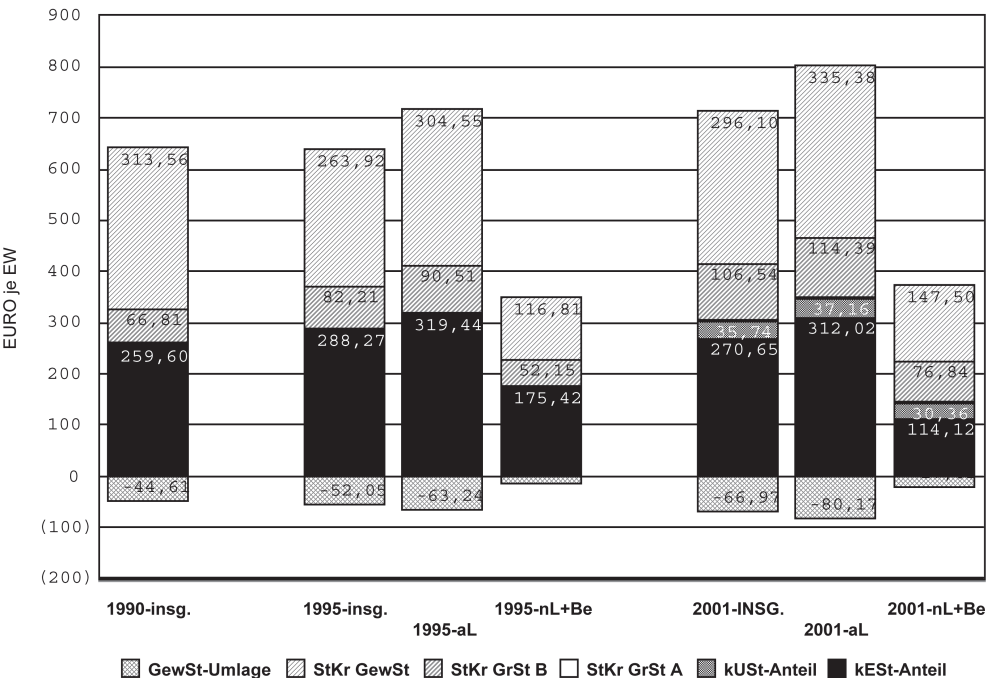
Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 14.4, versch. Jgg.

Betrachtet man die Entwicklung des Steueraufkommens der Länder unter dem Blickwinkel der Eignung als „regionale Steuerpreise“, so fällt auf, dass zwar die Einkommen- und Körperschaftsteuer, welche – vorbehaltlich ihres Mangels an Steuerautonomie für die Länder sowie horizontaler Zerlegungsprobleme – als „Entgelt“ für Inanspruchnahme von Infrastruktur bei der Einkommensentstehung und für den „Konsum“ regionaler öffentlicher Güter durch private Haushalte interpretiert werden kann, mehr als 50% des Gesamtaufkommens ausmacht, in den neuen Ländern allerdings weit unterdurchschnittlich ausfällt und mit abnehmender Tendenz im Jahr 2000 nur noch knapp 23% der eigenen Steuereinnahmen ausmachte. Der Anteil der sog. Landessteuern, welche mit Ausnahme der Biersteuer als Aufwandsteuern oder Steuern auf Vermögen(stransaktionen) klassifiziert werden und die – ebenfalls vorbehaltlich des fehlenden Steuersatzrechtes – auch regionale Äquivalenz von

Steuerpreisen herstellen können, nehmen tendenziell ab. Verbrauchsteuern, welche ebenfalls geeignet sein könnten, als regionale Steuerpreise zu fungieren, gibt es außer der Biersteuer nicht, welche überdies nach dem Ort der Produktion und nicht nach dem Ort des Konsums erhoben wird, insoweit also nicht als Steuerpreis für die Inanspruchnahme von regionaler Infrastruktur im Zusammenhang mit privatem Konsum angesehen werden kann.

Der Anteil der Länder an der Umsatzsteuer, welcher aufgrund seines Verteilungsschlüssels nach Einwohnerzahl sowie des Umsatzsteuervorwegausgleiches über bis zu 25% des Gesamtaufkommens der Länder keine direkten regionalen Äquivalenzbeziehungen aufweist, nimmt beständig zu und macht inzwischen mehr als 37% der Steuereinnahmen, in den neuen Ländern sogar mehr als zwei Drittel aus. Es kann hier nicht diskutiert werden, ob das „System“ der Ländersteuereinnahmen in Deutschland eine derartige ausgleichende Komponente braucht, um z.B. regionale Verwerfungen des sog. örtlichen Aufkommens bei den anderen Steuerarten zu kompensieren. Unter der Perspektive der Existenz regionaler Steuerpreise muss aber bedenklich stimmen, dass der Anteil der ortsunabhängig verteilten Steuern in den neuen Ländern – nicht zuletzt wegen der mangelnden und weiter sinkenden Ergiebigkeit der Steuerbasen der Gemeinschaftsteuern wie der auch der Landessteuern – beständig gestiegen ist.

Abb. 3: Kommunale Steuerkraft 1990, 1995 und 2001 in DM je Einwohner (insgesamt, alte Länder und neue Länder einschl. Berlin)



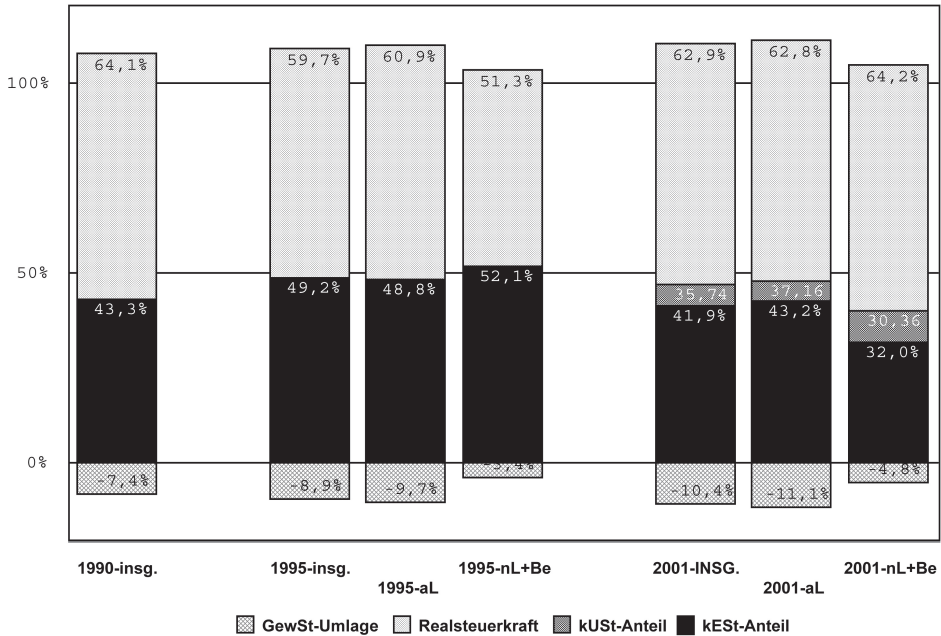
Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 14.10, versch. Jgg.

Ein ähnliches Bild bietet die Analyse der Steuerkraftzahlen der Gemeinden in den Ländern. Wegen des Hebesatzrechtes der Kommunen bei den Realsteuern ist nicht das Ist-Aufkommen anzusetzen, sondern die Steuerkraft aus diesen Steuerarten durch die Multiplikation mit dem jeweils feststellbaren bundesdurchschnittlichen Hebesatz zu errechnen. Nur dann wird auch die relative Gewichtung zwischen Realsteuern einerseits und den über Verteilungsschlüssel ermittelten Anteilen der Gemeinden an der Einkommen- und seit 1998 auch an der Umsatzsteuer andererseits korrekt abgebildet.

Abbildung 3 verdeutlicht, dass die Steuerkraftunterschiede auf der Gemeindeebene zwischen alten und neuen Ländern noch stärker sind als auf der Ebene der Landessteuereinnahmen. Zusätzlich fehlt das ausgleichende Element aus dem nach Kopffzahl verteilten und zum Vorwegausgleich eingesetzten Umsatzsteueranteil. Der kommunale Anteil an der Umsatzsteuer wird nämlich nach vorläufigen, wirtschaftskraftabhängigen Kennzahlen verteilt, welche den Ausfall der Gewerbesteuer in etwa repräsentieren sollen. Bemerkenswert ist allerdings auch, dass der Unterschied des Pro-Kopf-Aufkommens des kommunalen Einkommensteueranteils seit Mitte der 90er Jahre gravierend wächst: Hatten die neuen Länder 1995 wenigstens ein Einkommen je Einwohner von mehr als 50% des Westniveaus, hatten sie im Jahr 2001 nur noch 114 EUR Einnahmen je Einwohner gegenüber 312 EUR im Westen. Ursache hierfür könnten wiederum die Steuerreformen beim Tarif der Einkommensteuer sowie beim Abzug des wachsenden Kindergeldes von der Steuerschuld insbesondere bei der Lohnsteuer sein, welche die Steuerbasis finanzschwacher Länder überproportional aushöhlen. Lediglich die Grundsteuer B weist geringere Differenzen bei der Pro-Kopf-Steuerkraft zwischen Ost und West auf. Ihr Einkommen an der gesamten kommunalen Steuerkraft ist aber nicht ausreichend, um das Ausmaß der Differenzen zu korrigieren. So schlägt sich dieser Befund auch nur in einem höheren Anteil der Grundsteuer B an der Steuerkraft der neuen Länder nieder, welche ansonsten den Anteilsstrukturen des Westens weitgehend entsprechen.

Auf kommunaler Ebene waren die Aspekte der regionalen/lokalen Äquivalenz zumindest im Jahr 2000 noch deutlich sichtbar. Kommunaler Einkommensteueranteil und Gewerbesteuerkraft haben einen ähnlich großen Anteil an der kommunalen Steuerkraft, wobei die gute Konjunkturlage des Jahres 2000 für die Gewerbesteuer und die Auswirkungen der Einkommensteuerreformen in den 90er Jahren als Sondereinflüsse im Auge behalten werden müssen. Denn der Einbruch der Gewerbesteuer im Jahr 2001/2002, welcher im übrigen nicht nur konjunkturell bedingt, sondern auch von der jüngsten Unternehmensteuerreform mitverursacht ist, ist statistisch noch nicht verfügbar. Selbst wenn man berücksichtigt, dass der kommunale Einkommensteueranteil nach einem begrenzten Umverteilungseffekt durch die Anrechnung nur von sog. Sockelbeträgen bis zur Höhe von Einkommen von 40.000/80.000 DM für den Verteilungsschlüssel verteilt wird und kein Tarif-/Hebesatzrecht für die Gemeinden vorliegt, ist das Prinzip der Gruppenäquivalenz vom Grundsatz her bis auf die Gemeindeebene hinunter berücksichtigt. Mit dem Instrument des kommunalen Finanzausgleichs, das die Möglichkeit von Internalisierungen regionaler Spillovers durch Einwohnerveredelungen und Nebenansätze – allerdings in unterschiedlichen Konzepten – in den alten Ländern vorsieht, können Unterschiede zwischen Steueraufkommen am Wohnsitz des Zensus und seiner Inanspruchnahme von lokalen öffentlichen Leistungen in anderen Gemeinden seines Wohnsitzlandes ausgeglichen werden, nicht aber Landesgrenzen überschreitende externe Effekte.

Abb. 4: Anteile der verschiedenen Steuerarten an der kommunalen Steuerkraft
1990, 1995 und 2001 (insgesamt, alte Länder und neue Länder einschl. Berlin)



Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 14.10, versch. Jgg.

Von Bedeutung für die regionale Äquivalenz ist außerdem die Grundsteuer B, welche auf den zwar immobilien, aber wertmäßig vermehrbaren Faktor Grund und Boden erhoben wird.⁶ Sie ist als die „klassische“ Steuer zur Finanzierung dezentraler föderativer Ebenen anzusehen, auch wenn ihre Bemessungsgrundlage auf Wertverhältnisse von 1964 oder – in den neuen Ländern – von 1936 abstellt. Hier ist nicht auszuschließen, dass die strukturellen Probleme der Einheitswertberechnung, welche nur noch zwischen 10 und 20% der Verkehrswerte von Immobilien ausmachen (Jacobs 1992: 64), auch auf das regionale Aufkommen durchschlagen. Im Rahmen der anstehenden kommunalen Finanzreform wäre dann auch die Frage zu stellen, ob der Stellenwert der Grundsteuer für die Finanzierung des lokalen Sektors dem entspricht, was präterpropter den Kostenbelastungen der Kommunen aus der Raumnutzung entspricht und ob die Verteilung der Steuerlast auf die Zensiten innerhalb einer Kommune als sachgerechter Steuerpreis angesehen werden kann.

Insgesamt ist festzustellen, dass auf der Gemeindeebene die Steuerquellen zum Teil den Forderungen nach regionaler Äquivalenz entsprechen. Auf Landesebene sind allerdings erhebliche Zweifel daran anzumelden, ob sogar die Struktur der Steuereinnahmen – d.h. ohne Berücksichtigung der fehlenden Steuerautonomie der Länder – geeignet ist, regionale Steu-

⁶ Wenn man die Grundsteuer A einmal dem Unternehmenssektor zuordnet, da sie eine Steuer auf landwirtschaftliche Betriebe ist.

erpreise für die Inanspruchnahme regionaler öffentlicher Güter bei Einkommensentstehung und -verwendung insbesondere bei deren räumlichem Auseinanderfallen darzustellen. Zu stark sind die großen und wachsenden Aufkommensanteile aus dem Umsatzsteueranteil der Länder, welcher durch seinen Verteilungsschlüssel ohne jeden Bezug zur regionalen Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen ist. Zwar ist die Finanzausgleichsfunktion des Umsatzsteueranteils der Länder kritisch zu hinterfragen. Doch ist das Ausmaß dieser Aufgabe abhängig davon, wie stark das regionale Aufkommen der anderen Gemeinschaft- und Ländersteuern sowie – für den Länderfinanzausgleich – auch der kommunalen Steuerkraft – bei bundes einheitlich festgelegten Bemessungsgrundlagen und Steuertarifen – divergiert.

3.3.2 Die horizontale Inzidenz des deutschen Steuersystems

Vermessungen der horizontalen regionalen Divergenz oder Inzidenz der Steuereinnahmen von Ländern und ihren Gemeinden benötigen eine Messlatte. Eine mögliche Messlatte stellt ein gleiches Pro-Kopf-Steueraufkommen dar, d.h., Unterschiede im Pro-Kopf-Aufkommen deuten auf Unterschiede bei den ökonomischen Grundlagen der Bemessungsgrundlagen hin. Da jede Steuer aus regionalem Einkommen finanziert werden muss und die meisten Steuern entweder direkte Bezüge zur Höhe des Einkommens oder indirekte Bezüge insoweit aufweisen, als das Steuerobjekt mit der Höhe des Einkommens korreliert, könnte als weitere Messlatte die Beziehung zwischen Steueraufkommen und regionalem Einkommen herangezogen werden. Je nach Steuertyp könnten die unterschiedlichen Einkommensgrößen verwendet werden: das Bruttosozialprodukt kommt als Messlatte in Frage, wenn die Steuer nach dem Wohnsitzprinzip erhoben wird, das Bruttoinlandsprodukt, wenn die Steuer an Gewinn und Unternehmensproduktion anknüpft.

In der Realität gibt es weder Kopfsteuern noch Proportionalsteuern auf das Bruttoeinkommen. Zur Vermessung empirischer Verteilungen von Steuerkraft eignet sich die statistische Analyse dieses Zusammenhangs zwischen Pro-Kopf-Wirtschaftskraft und Pro-Kopf-Steuerkraft. Nimmt man die jeweiligen regionalen Werte als Prozentwerte des Durchschnitts, dann ist am Korrelationskoeffizienten r^2 ablesbar, wie stark der Zusammenhang ist. Weiter würde

- eine Steigung von 0 der Regressionsgeraden bedeuten, dass die Pro-Kopf-Steuerkraft unabhängig von der Wirtschaftskraft in allen Regionen gleich hoch ist,
- eine Steigung von 1, dass die Steuerkraft exakt der Wirtschaftskraft folgt,
- eine Steigung zwischen 0 und 1, dass die Steuerkraft unterproportional zur Wirtschaftskraft steigt,
- eine Steigung über 1, das eine progressive regionale Inzidenz vorliegt, und
- Steigungen mit Werten kleiner als 0 entsprechend regressive Inzidenzen angeben.

Auch wenn die Regressionen wegen der üblicherweise geringen Zahl von Gliedstaaten im Grunde über zu wenige Werte gerechnet werden, um als verwertbare Schätzungen verwendet zu werden, können die statistischen Werte Anhaltspunkte über die regionale Verteilung der Steuerkraft und Bestimmtheitsmaß und Standardabweichungen die Stärke des Zusammenhangs indizieren. Auch Schätzungen über einen längeren Zeitraum würden keine weiteren relevanten Informationen liefern, zumal sich durch Steuerreformen, Verän-

derungen der Wirtschafts- und Einkommensstruktur oder gar das legale oder illegale Verhalten der Steuerzahler der statistische Zusammenhang im Laufe der Zeit verändert, was seinerseits ebenfalls im folgenden analysiert wird.

In Abbildung 5 sind die Ergebnisse für die Lohnsteuer und die Veranlagte Einkommensteuer (beide nach Zerlegung) in Relation zum Bruttosozialprodukt gesetzt, die Zinsabschlagssteuer sowie die Kapitalertragsteuer in Relation zum Bruttoinlandsprodukt je Einwohner. Erstere haben mit Werten von knapp 0,9 einen relativ guten statistischen Zusammenhang zur Wirtschaftskraft, letztere nicht ganz so gute, was sich optisch auch in den Abständen der Länderpunkte von der Regressionsgerade niederschlägt. Bemerkenswerte Werte nehmen die Steigungen der Regressionsgerade an: 1,51 bei der Lohnsteuer, 6,31 bei der Veranlagten Einkommensteuer, 1,39 und 2,47 bei den beiden Quellensteuern auf Kapitalerträge. Hier wird deutlich, dass die Bemessungsgrundlagen mit der Wirtschaftskraft überdurchschnittlich wachsen und die Progression des Einkommensteuertarifs auch den Ländern Einnahmen verschafft, die stärker streuen als die Wirtschaftskraft selbst.

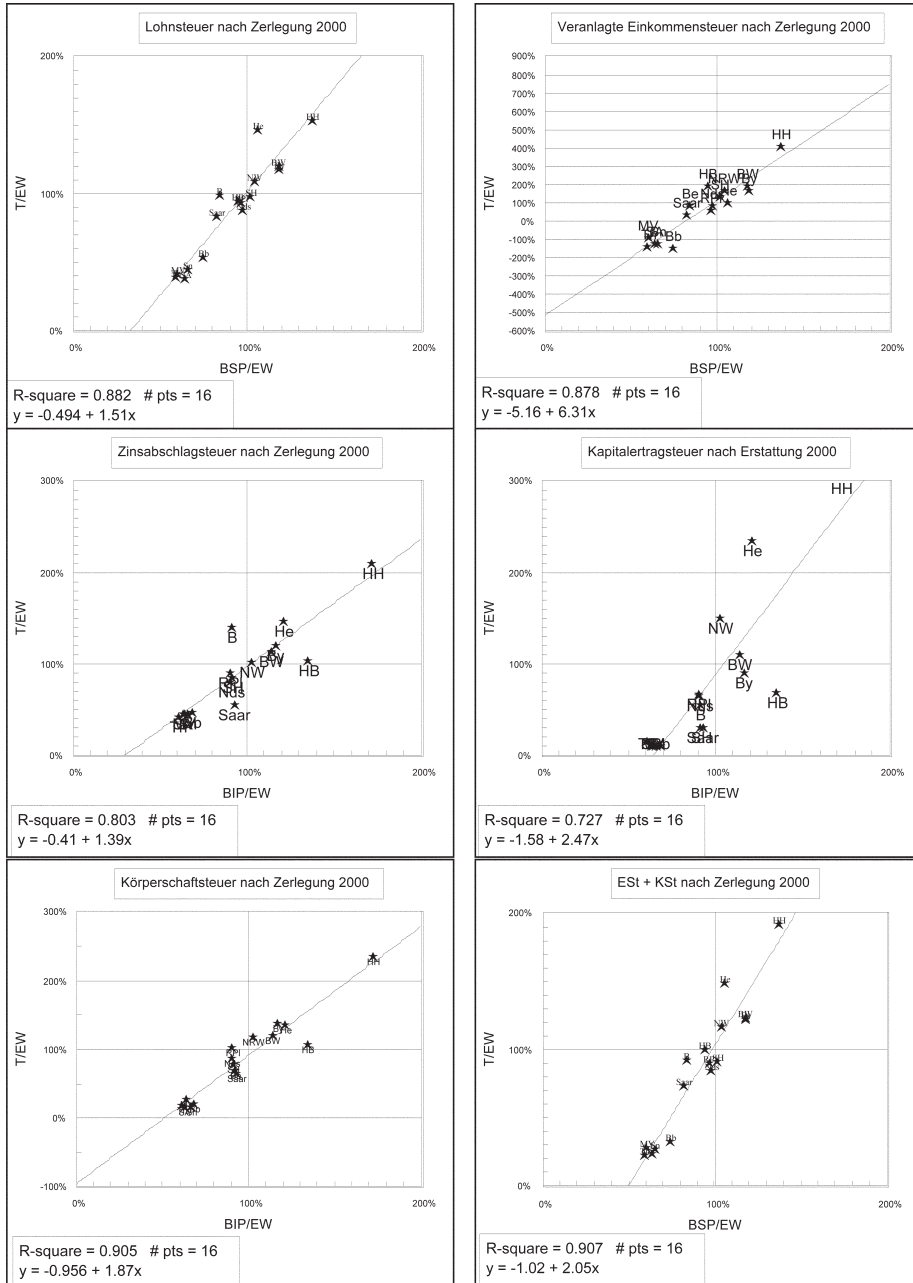
Auch die Körperschaftsteuer hat einen sehr guten Zusammenhang mit der Wirtschaftskraft und ist mit einer Steigung von 1,87 deutlich progressiv. Die Einkommensteuern für Personen und der Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit insgesamt sind mit einer Steigung von 2,05 sogar noch progressiver. Die Maßzahl bedeutet, dass ein Land, dessen Wirtschaftskraft je Einwohner um 10% über der durchschnittlichen liegt, ein Steueraufkommen aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer erzielt, das um mehr als 20% über dem durchschnittlichen Steueraufkommen liegt. Entsprechend führen Positionen der Wirtschaftskraft unter dem Durchschnitt zu doppelt unterdurchschnittlichen Einnahmen aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer.

Es stellt sich die Frage, inwieweit Steuervergünstigungen an dieser Progression beteiligt sind. Bedauerlicherweise sind nur sehr wenige interne Daten über die Verteilung von Steuerabzugsbeträgen nach Ländern verfügbar, darunter aber die steuerlichen Auswirkungen des Kindergelds, die Abzugsbeträge für die Eigenheimzulage sowie die in Anspruch genommenen Investitionszulagen. Abbildung 6 (S. 166) zeigt die Auswertung der Daten je Einwohner für das Jahr 2000 sowie die Werte für die Einkommensteuer insgesamt nach Abzug dieser Beträge. Bemerkenswert ist die starke Streuung der Werte für Kindergeld und Eigenheimzulage, zu erwarten waren die hohen Beträge der Investitionszulagen in den neuen Ländern.

Tabelle 1 (S. 167) enthält die vollständigen Ergebnisse der statistischen Analyse der Auswirkungen dieser Abzugsmöglichkeiten von der Steuerschuld für alle Länder und nur die alten Länder für den Zeitraum 1991 bzw. 1992 bis 2001. Im Ergebnis mindert die Abzugsfähigkeit des Kindergeldes die Progression des regionalen Aufkommens, während die Eigenheimzulage sie steigert. Die Investitionszulage wirkt erwartungsgemäß progressionssteigernd, da sie das Steueraufkommen der ohnehin steuerschwachen neuen Länder und Berlins zusätzlich schmälert. Indes ist der Effekt auf die statistischen Maße gering, weil die Investitionszulage gerade einmal 0,33% des Länderanteils an der Einkommensteuer ausmacht.

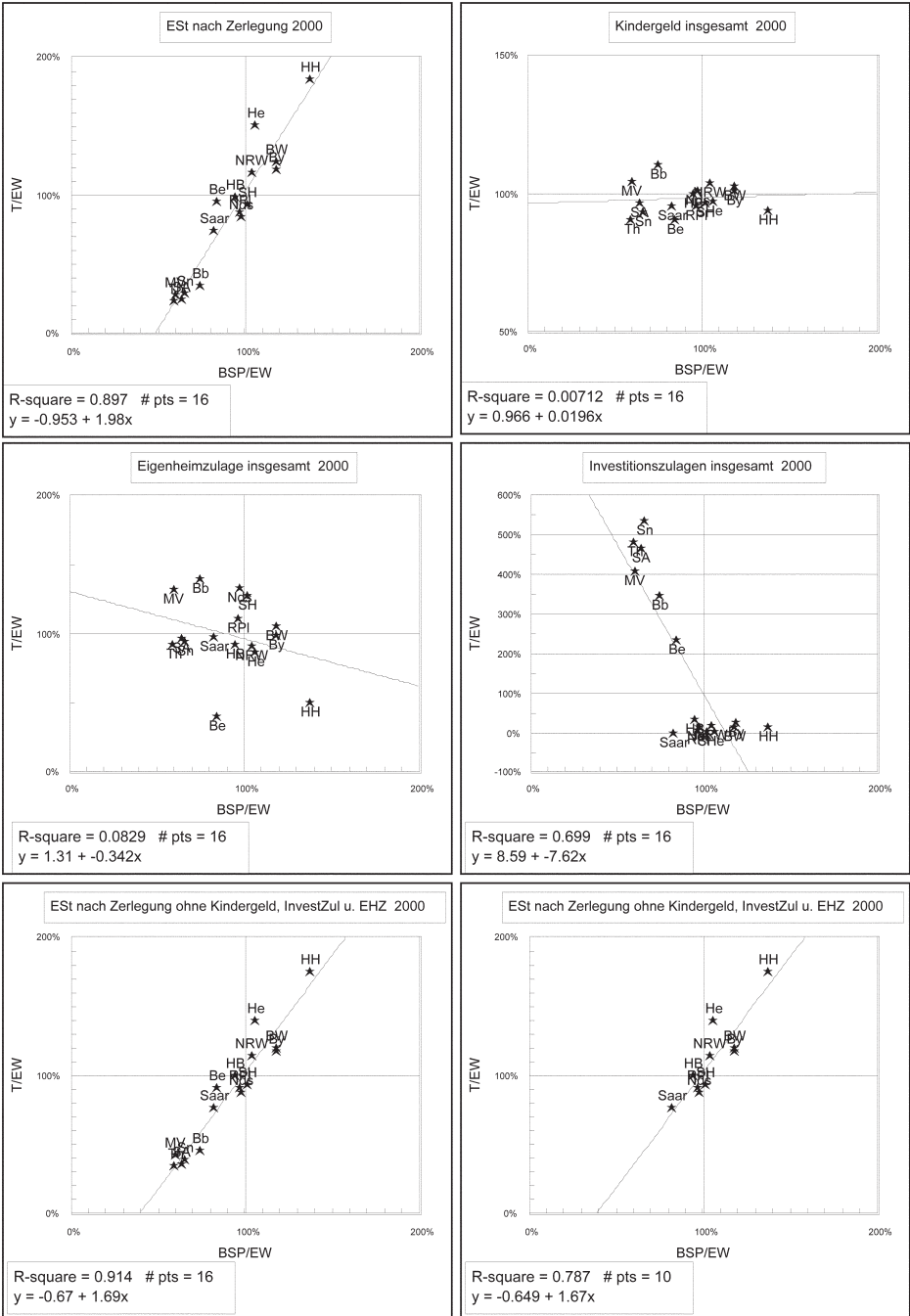
Stärkere Auswirkungen haben Kindergeld und Eigenheimzulage. Das Kindergeld in seinen beiden Varianten als Familienkindergeld und steuerlicher Abzug von Freibeträgen beträgt inzwischen, d.h. vor der Erhöhung zu Beginn dieses Jahres im Jahr 2000, immerhin mehr

Abb. 5: Die regionale Inzidenz der Teilsteuern der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer sowie der Einkommen- und Körperschaftsteuer insgesamt (nach Zerlegung bzw. Erstattung) 2000, teils zum BSP/Einwohner, teils zum BIP/Einwohner in Beziehung gesetzt



Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 14.2, Wiesbaden 2001; Statistisches Landesamt Baden-Württemberg; VGR der Länder; eigene Berechnungen

Abb. 6: Die regionale Verteilung steuerlicher Auswirkungen des Kindergeldes, der Eigenheimzulage und der Investitionszulagen im Rahmen der Einkommensteuer im Jahr 2000



Quelle: Statistisches Bundesamt; BMF; eigene Berechnungen

Tab. 1: Regressions- und Steigungskoeffizienten der Einkommensteuer nach Zerlegung sowie unter Berücksichtigung der Aufkommenseffekte von Kindergeld, Eigenheimzulage und Investitionszulagen bei der Einkommensteuer

zum BSP	Est nach Zerlegung		Est nach Zerlegung ohne Kindergeld		Est nach Zerlegung ohne EHZ		Est nach Zerlegung ohne InvestZul		Est nach Zerleg.ohne InvestZul,EHZ,KiGe	
	r-square	a1	r-square	a1	r-square	a1	r-square	a1	r-square	a1
alle Länder										
1992	0,965	1,35					0,965	1,32		
1993	0,970	1,45					0,969	1,42		
1994	0,957	1,46					0,956	1,43		
1995	0,950	1,32					0,950	1,29	0,940	1,44
1996	0,941	1,68	0,939	1,47	0,941	1,67	0,941	1,65	0,950	1,45
1997	0,926	1,82	0,926	1,57	0,927	1,80	0,926	1,80	0,927	1,53
1998	0,927	1,81	0,927	1,58	0,928	1,78	0,927	1,80	0,930	1,53
1999	0,912	1,92	0,913	1,63	0,914	1,88	0,912	1,91	0,917	1,57
2000	0,903	1,98	0,916	1,78	0,916	2,01	0,901	1,95	0,919	1,70
2001	0,906	2,00	0,911	1,70	0,910	1,94	0,904	1,95	0,916	1,59
nur alte Länder										
1991	0,922	1,40								
1992	0,849	1,48					0,850	1,47		
1993	0,835	1,32					0,835	1,32		
1994	0,824	1,29					0,825	1,30		
1995	0,812	1,13					0,812	1,13		
1996	0,835	1,37	0,825	1,23	0,836	1,36	0,836	1,36	0,826	1,220
1997	0,813	1,41	0,805	1,24	0,814	1,39	0,813	1,41	0,808	1,220
1998	0,811	1,51	0,810	1,34	0,814	1,48	0,812	1,51	0,815	1,300
1999	0,751	1,64	0,751	1,38	0,755	1,59	0,751	1,64	0,757	1,330
2000	0,751	1,88	0,781	1,74	0,781	1,95	0,751	1,87	0,787	1,670
2001	0,741	1,83	0,751	1,55	0,745	1,75	0,743	1,82		

Quelle: Statistisches Bundesamt; BMF; eigene Berechnungen

als 18% des verbleibenden Aufkommens der Einkommensteuer, die Eigenheimzulage noch einmal gut 4%. Das Kindergeld wirkt progressionsdämpfend, die Eigenheimzulage zunächst auch, im Jahr 2000 erstmals progressionssteigernd. Bemerkenswert ist auch, dass der Korrelationskoeffizient zwischen Pro-Kopf-Aufkommen der Einkommensteuer und BSP je Einwohner, welcher im Verlauf der 90er Jahre kontinuierlich schlechter geworden ist und zunächst durch die Verrechnung von Kindergeld und Eigenheimzulage – auch wegen derer zunächst noch geringerer Bedeutung – kaum verändert wurde, im Jahr 2000 bei Einrechnung aller drei analysierten Abzugsfaktoren erstmals deutlich besser wird. Auch dies deutet auf wachsende Unstetigkeiten infolge der Bepackung der Einkommensteuer mit sozial-, wirtschafts- und vermögenspolitischen Förderzwecken hin.

Dass alle Maßzahlen nicht einfach nur auf die besondere Wirtschaftsschwäche der neuen Länder und Berlins zurückzuführen sind, darauf weist der Vergleich der Werte über alle Länder mit denen der Westländer allein hin. Hier ist der statistische Zusammenhang zwischen Wirtschafts- und Steuerkraft zwar deutlich geringer, aber mit Werten über 0,8 bei nur 10 Ländern immer noch nachweisbar. Bis Mitte der 90er Jahre unterschieden sich aber die Steigungsmaße nur unwesentlich. Ein zeitlicher Bruch ist Mitte der 90er Jahre, genauer: 1996 feststellbar, als aufgrund eines Urteils des Bundesverfassungsgerichtes die Grundfreibeträge auf das Existenzminimum angehoben werden mussten und damit c.p. die indirekte Progression des Steuertarifs massiv gesteigert wurde. Die regionalen Aufkommenswirkungen der Anhebung der Grundfreibeträge dürften quantitativ noch stärker zu Buche schlagen

als das Kindergeld, wobei betont werden muss, dass ihre Wirkungen denen des Kindergeldes gleichen. Im Jahr 2000 galt, dass der bundeseinheitliche Tarif der Einkommensteuer den finanzstarken Ländern relativ ein doppelt so großes Steueraufkommen bescherte, als es die Wirtschaftskraft indizieren würde.

In Tabelle 2 sind die statistischen Maßgrößen r^2 und das Steigungsmaß für andere wichtige Landessteuern sowie insgesamt vor Verteilung der Umsatzsteuer in Relation zum BIP zusammengestellt. Die Relationen zum BIP weisen generell eine nicht ganz so große Steigung auf, die Korrelationskoeffizienten unterscheiden sich zwar, aber nie sehr stark. Die r^2 -Werte sind immer dann in Relation zum BIP besser als zum BSP, wenn die Steuer an wirtschaftliche Aktivitäten an Produktionsorten anknüpft, während BSP-Korrelationen gute Werte ergeben, wenn Steuergegenstand das Einkommen am Wohnsitz der Zensiten ist.

Auch die Landessteuern enthalten mit der Erbschaftsteuer (zum BSP/Kopf mit einer Steigung von inzwischen +/- 3!) und früher mit der Vermögensteuer zwei Steuern, welche aufgrund ihres progressiven Tarifs und einer engen Beziehung zwischen Vermögen und Einkommen ein krass unterschiedliches regionales Aufkommen haben. Die implizite Abschaffung der Vermögensteuer nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes hat somit

Tab. 2: Korrelationskoeffizienten und Steigungsmaße für Landessteuern und Ländersteueraufkommen insgesamt vor Umsatzsteuer 1991–2000

	<i>GrErwSt</i>		<i>KfzSt</i>		<i>VermSt(aLI)</i>		<i>BierSt</i>	
<i>zum BIP</i>	<i>r-square</i>	<i>a1</i>	<i>r-square</i>	<i>a1</i>	<i>r-square</i>	<i>a1</i>	<i>r-square</i>	<i>a1</i>
1991	0,835	0,972	0,559	0,346	0,915	1,77	0,518	1,13
1992	0,738	0,799	0,356	0,230	0,908	1,73	0,431	1,07
1993	0,510	0,570	0,0741	0,0968	0,784	1,47	0,344	1,07
1994	0,115	0,311	0,026	0,0629	0,891	1,69	0,338	1,16
1995	0,00275	-0,0501	0,0439	0,0961	0,896	1,74	0,314	1,24
1996	0,00514	-0,0662	0,0382	0,0867	0,833	1,61	0,238	1,03
1997	0,0565	0,202	0,0337	0,0849	0,738	2,18	0,231	1,01
1998	0,339	0,422	0,0373	0,0933	0,758	2,07	0,153	0,831
1999	0,327	0,514	0,0174	0,0585	0,341	0,877	0,139	0,824
2000	0,247	0,616	0,0095	0,045	0,264	0,821	0,082	0,613
2001	0,726	0,996	0,0332	0,0817	0,011	0,127	0,069	0,555
	<i>ErbschSt</i>		<i>sonstige Landessteuern</i>		<i>Landessteuern gesamt</i>		<i>Ländersteuerein- nahmen ohne USt</i>	
<i>zum BIP</i>	<i>r-square</i>	<i>a1</i>	<i>r-square</i>	<i>a1</i>	<i>r-square</i>	<i>A1</i>	<i>r-square</i>	<i>a1</i>
1991	0,495	1,65	0,905	1,19	0,979	0,974	0,965	1,20
1992	0,885	1,83	0,911	1,28	0,962	0,911	0,962	1,18
1993	0,834	2,22	0,914	1,39	0,928	0,871	0,919	1,16
1994	0,789	2,04	0,868	1,23	0,908	0,819	0,911	1,17
1995	0,815	2,23	0,896	1,40	0,927	0,881	0,902	1,06
1996	0,824	2,61	0,876	1,28	0,924	0,950	0,897	1,30
1997	0,337	2,76	0,863	1,17	0,863	0,751	0,907	1,30
1998	0,759	3,55	0,775	1,10	0,730	0,677	0,835	1,19
1999	0,821	3,15	0,765	0,99	0,861	0,765	0,886	1,31
2000	0,852	2,93	0,732	0,96	0,808	0,740	0,872	1,39
2001	0,747	2,45	0,725	1,35	0,855	0,808	0,852	1,37

Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistisches Landesamt Baden-Württemberg; eigene Berechnungen

auch zu einer relativen Verstetigung des regionalen Pro-Kopf-Steueraufkommens beigetragen. Grunderwerbsteuer, Kfz-Steuer und Biersteuer weisen hingegen einheitliche regionale Verteilungsmuster auf. Zu Beginn der 1990er Jahre schon nicht besonders gute Korrelationsmaße haben sich in den letzten Jahren weiter verschlechtert. Auch die Steigungsmaße deuten auf keinen signifikanten Zusammenhang zwischen Wirtschaftskraft und Steuerkraft hin.

Die ungleichen regionalen Ergiebigkeiten scheinen sich allerdings zum Teil auszugleichen. Über alle Landessteuern, d.h. die Steuern, bei denen den Ländern die alleinige Ertragskompetenz zusteht, ergibt sich ein Korrelationskoeffizient von zunächst über 0,9 in der ersten Hälfte der 1990er Jahre, danach immerhin noch von $\pm 0,8$. Der Zusammenhang zur Wirtschaftskraft hat sich damit leicht verschlechtert. Die progressive Aufkommenswirkung hat sich gemildert, sie war bereits 1991 mit einer Steigung von knapp 0,9 leicht unterproportional zur Wirtschaftskraft. In der zweiten Hälfte der 90er Jahre liegen diese Werte nur noch zwischen knapp 0,6 und 0,76.

Insgesamt weisen allerdings die Ländersteuereinnahmen vor der ausgleichenden Umsatzsteuerverteilung nach einer leichten Nivellierungsphase zu Mitte der 90er Jahre wieder stark divergierende Tendenz auf. Der Zusammenhang zwischen Wirtschaftskraft und Steuerkraft hat sich leicht verschlechtert. Der Progressionseffekt der Steuerausstattung der Länder verstärkt sich jedoch seit Mitte der 90er Jahre stetig. Insbesondere in den Jahren 1999 bis 2001 steigt das Steigungsmaß stark auf Werte zwischen 1,31 und 1,39. Der Anstieg des Steigungsmaßes in den letzten Jahren bedeutet auch, dass der Ausgleichsbedarf unter den Ländern gestiegen ist, ohne dass dies auf veränderte Unterschiede in der Wirtschaftskraft zurückzuführen ist. Ursache sind vor allem die Reformen im Bereich der Einkommensteuer, die kein Land allein zu vertreten hat, die im bundespolitischen Bereich liegen.

Die Dominanz der regionalen Inzidenz der Einkommensteuer setzt sich auch bei der kommunalen Steuerkraft fort. In Tabelle 3 (S. 170) sind die statistischen Maßzahlen für die Grundbeträge der drei Realsteuern, welche identisch sind für die Steuerkraft der Kommunen bei diesen Steuern, da hier der bundesdurchschnittliche Hebesatz angelegt wird, für den kommunalen Einkommen- sowie den Umsatzsteueranteil der Gemeinden zusammengestellt. Während von der Grundsteuer B mit Steigungskoeffizienten von 0,6 – 0,7 in der zweiten Hälfte der 90er Jahre eine progressionsmindernde Wirkung ausgeht, die Gewerbesteuer auch nach dem Wegfall der Gewerbekapitalsteuer einen nach wie vor starken Zusammenhang zur Wirtschaftskraft aufweist und mit Steigungsmaßen von $\pm 1,5$ deutlich weniger progressiv ausfällt als die Einkommensteuer, bestätigt sich die immer stärkere Spreizung der Ergiebigkeit der Einkommensteuer, bei der die Koeffizienten zum BIP von knapp 1 Mitte der 90er Jahre auf 1,37 im Jahre 2000 wachsen, zum BSP sogar von 1,25 im Jahr 1992 auf 1,83 im Jahr 2000 angestiegen sind.

Insgesamt sind auch bei der kommunalen Steuerausstattung progressive regionale Effekte festzustellen. Gegenüber dem BIP variieren sie leicht um Steigungswerte von $\pm 1,2$, gegenüber dem BSP liegen sie aber bei über 1,5, wobei hier die Erhöhung der Gewerbesteuerumlage seit Mitte der 90er Jahre zur Beteiligung der Kommunen an den Kosten der deutschen Einheit verhindert haben mag, dass sich die auf Länderebene nachweisbare steigende regionale Progression auch auf der Ebene der kommunalen Gebietskörperschaften fortsetzt.

Tab. 3: Korrelationskoeffizienten und Steigungsmaße für die kommunale Steuerkraft und ihre Bestandteile 1991–2000

zum BIP	GrSt A Grundbeträge		GrSt B Grundbeträge		GewSt Grundbeträge		Komm. ESt-Anteil		komm. Steuerkraft		Komm. USt-Anteil	
	r-square	al	r-square	al	r-square	al	r-square	al	r-square	al	r-square	al
1991	0,149	-0,526	0,886	0,953	0,941	1,390	0,928	1,200	0,986	1,220		
1992	0,239	-0,761	0,886	0,889	0,959	1,500	0,936	1,100	0,964	1,220		
1993	0,310	-1,060	0,871	0,941	0,902	1,490	0,906	1,130	0,914	1,230		
1994	0,329	-1,220	0,857	0,969	0,869	1,460	0,884	1,120	0,911	1,230		
1995	0,333	-1,250	0,848	0,899	0,930	1,640	0,865	0,950	0,910	1,140		
1996	0,318	-1,270	0,842	0,797	0,912	1,520	0,818	1,200	0,877	1,220		
1997	0,333	-1,270	0,843	0,729	0,916	1,450	0,855	1,320	0,897	1,210		
1998	0,291	-1,090	0,850	0,692	0,932	1,460	0,844	1,290	0,915	1,160	0,817	0,924
1999	0,281	-1,080	0,845	0,672	0,934	1,480	0,859	1,350	0,918	1,250	0,833	0,947
2000	0,292	-1,090	0,838	0,637	0,909	1,370	0,842	1,370	0,909	1,180	0,754	0,818
2001	0,223	-0,890	0,814	0,629	0,932	1,430	0,834	1,390	0,905	1,200	0,757	0,883
zum BSP												
	r-square	al	r-square	al	r-square	al	r-square	al	r-square	al	r-square	al
1991	0,291	0,386					0,950	1,250	0,957	1,370		
1992	0,811	0,960					0,975	1,390	0,968	1,500		
1993	0,872	1,120					0,965	1,370	0,932	1,450		
1994	0,860	1,130					0,951	1,230	0,950	1,540		
1995	0,824	1,100					0,930	1,560	0,940	1,540		
1996	0,832	0,960					0,928	1,770	0,934	1,600		
1997	0,830	0,931					0,931	1,750	0,943	1,510		
1998	0,833	0,882					0,926	1,810	0,939	1,630		
1999	0,802	0,844					0,916	1,830	0,933	1,540		
2000	0,822	0,809					0,900	1,860	0,910	1,550		
2001	0,784	0,796										

Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, eigene Berechnungen

4. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Nachhaltiges Wachstum von Volkswirtschaften hängt entscheidend von einer optimalen Allokation innovationsintensiver Wirtschaftszweige ab, wobei die jüngere Wachstumstheorie auf die Bedeutung endogener Innovationsprozesse im Raum hingewiesen hat.⁷ Die regional und lokal bereitgestellte Infrastruktur in Form von klassischer raumbundener Infrastruktur, wachstumsunterstützender „Netzwerkinfrastruktur“ sowie öffentlich erstellter, koordinierter oder akkreditierter Bildungs- und Weiterbildungsangebote beeinflusst die Entstehung und Weiterentwicklung innovativer Kerne entscheidend, wenn sie nicht sogar als ein Teil erfolgreicher endogener Wachstumspolitiken anzusehen ist. Gegenüber zentralstaatlich organisierten Staatssystemen haben föderative Verfassungen den Vorteil, dass sie nicht nur die privaten Wirtschaftssubjekte, sondern auch die jeweiligen dezentralen öffentlichen Jurisdiktionen zur Intensivierung neuer Wachstumsprozesse nutzbar machen können.

Vor diesem Hintergrund beeinflusst die regionale und lokale Steuerausstattung die Wettbewerbschancen nicht nur der einzelnen konkurrierenden Standorte, sondern der nationalen Volkswirtschaften. Dabei sind die Aspekte der Prämierung von Leistungsfähigkeit, der Chancengleichheit und der Absicherung gegen ein Herausfallen aus der Gemeinschaft im Misserfallsfall gleichermaßen wichtig, damit es zu einem wohlfahrtssteigernden Wachstumswettbewerb unter den Gebietskörperschaften kommt. Steuern zur Finanzierung der dezentralen Jurisdiktionen sind dabei als von den jeweils gewählten politischen Entscheidungsträgern bestimmbare regionale und lokale Steuerpreise anzusehen, die innerhalb der Gebietskörperschaft alle Eigenschaften der klassischen Steuerdefinition aufweisen, d.h. vor allem auch dem Grundsatz der Leistungsfähigkeit genügen müssen. Sie können aber von Land zu Land, von Kommune zu Kommune unterschiedlich sein, vor allem dann, wenn es – z.B. bezüglich Branche, Art und Umfang des Programms – unterschiedliche Investitionsentscheidungen zur Unterstützung der regionalen und lokalen endogenen Wachstumsprozesse gibt.

Die bundesdeutsche Steuerverfassung, in der der Bund eine Monopolstellung innehat, genügt diesen Anforderungen an wachstumsunterstützende autonome Besteuerungsrechte in vielfacher Hinsicht nicht. Weder gibt es hinreichende autonome Besteuerungsrechte, insbesondere für die Länder, aber nach dem kontinuierlichen Wegfall von Hebesatzsteuern zunehmend auch für die Gemeinden, noch können die Steuern, deren Ertrag den Ländern und Gemeinden zusteht, die Funktion von merklichen Steuerpreisen auf diesen Ebenen erfüllen. Vielfach ist den BürgerInnen nicht bekannt, an welche Ebene sie die Steuern entrichten. Bei den inzwischen mehr als 70% des gesamten Steueraufkommens ausmachenden Gemeinschaftsteuern liegt Ertragsteilung vor, auf kommunaler Ebene innerhalb der einzelnen Länder sogar schlichte Verteilungsschlüssel, die weit vom örtlichen Aufkommen entfernt liegen, ja sogar in die Nähe der Inzidenz von Kopfsteuern tendieren (vgl. Färber 2003). All dies fördert Anspruchsdenken und Staatsverdrossenheit, nicht aber ein effizientes Angebot an regionalen und lokalen öffentlichen Gütern, das den Präferenzen der jeweiligen BürgerInnen entspricht.

⁷ Vgl. den Beitrag von Thomas Döring in diesem Band.

Die monopolistische Steuerpolitik des Bundes hat überdies dazu geführt, dass über die wachsende direkte und indirekte personelle Progression der Einkommensteuer sowie der Gewerbesteuer und ihre Befrachtung mit wirtschaftspolitisch motivierten Steuervergünstigungen bzw. mit Sozialleistungen wie dem Familienleistungsausgleich auch die regionale und lokale Steuerkraft immer stärker divergiert. Nicht zuletzt die Entscheidung, den wirtschaftlichen Umbau Ost über Investitionszulagen und Sonderabschreibungen zu gestalten und zu finanzieren, hat dazu geführt, dass ganze Länder und ihre Kommunen nicht über die Steuerbasen verfügen, die sie für eine eigenverantwortliche und wachstumsfreundliche Finanzpolitik benötigen würden. Eine Diskussion um die Einräumung von mehr oder weniger Steuerautonomie auch an die Länder z.B. in Form von Zuschlagsrechten zur Steuerschuld der Einkommen- und/oder Körperschaftsteuer käme für die finanzschwachen, insbesondere aber für die neuen Länder einem finanzpolitischen Selbstmord gleich.

Die zunehmenden Divergenzen der Steuerkraft zwischen den Ländern und ihren Kommunen infolge der Steuerpolitik des Bundes bedeuten aber auch, dass der Finanzausgleichsbedarf in den 90er Jahren über die Problematik der Finanzschwäche der neuen Länder hinaus gewachsen ist. Möglicherweise ist auch hierdurch die letzte Verfassungsklage der finanzstarken Länder gegen den Länderfinanzausgleich im Jahr 1999 zu erklären. Indes macht es aus ökonomischer Sicht keinen Sinn, den nachgeordneten föderativen Ebenen Steuerertragskompetenzen zuzuordnen, durch die der Finanzausgleichsbedarf, der Bedarf an interregionaler Umverteilung innerhalb des Staatssektors zunimmt.

Insoweit ist gerade aus räumlicher Sicht nicht nur eine Reform der Finanzverfassung, sondern auch eine grundlegende Steuerreform erforderlich, um auch das deutsche Steuersystem fit für seine erforderliche Dezentralisierung zu machen. Jede Gebietskörperschaft muss Zugang zu ergiebigen Bemessungsgrundlagen haben, um ihren Finanzbedarf im Wettbewerb durch selbstständige politische Entscheidungen decken zu können. Dabei sollten Steuerquellen bevorzugt werden, die vergleichsweise wenig streuen, mithin erlauben, dass die von der Bemessungsgrundlage ausgehenden Steuersatzdifferenzen so klein wie möglich sind. Mit Blick auf Anzahl, Art und Umfang der im europäischen Binnenmarkt de lege und de facto überhaupt noch national gestaltbaren und dezentralisierbaren Steuerquellen erscheint es unabdingbar, Ländern und Gemeinden einen jeweils selbstständigen und nicht mit einer bundeseinheitlichen Progression belasteten Zugriff auf die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer einzuräumen. Die verzerrenden und regionalen Einflüssen unterworfenen Effekte von Steuersubventionen in der Bemessungsgrundlage sollten dabei für Länder und Gemeinden nicht gelten, weil sie den Finanzausgleichsbedarf auf Länder- wie auf Gemeindeebene erhöhen und die regionale und lokale Eigenverantwortung aushöhlen. Die regionale Inzidenz des deutschen Steuersystems muss aber in Zukunft stärker auf die Stärkung der Eigenverantwortlichkeit von Gebietskörperschaften angelegt werden, weil ohne diese die subregionalen und lokalen Wachstumsprozesse nicht in Gang kommen.

Literatur

- Baretti, C.; Huber, B.; Lichtblau, K. (2001): Weniger Wachstum und Steueraufkommen durch den Finanzausgleich. In: Wirtschaftsdienst, Bd. 81, H. 1, S. 38–44.
- Färber, G. (2003): Federal Regulation of Local Tax Bases and Local Fiscal Equalisation in Germany. In: Färber, G.; Otter, N. (Hrsg.): Reforms of Local Fiscal Equalisation in Europe. Beiträge der ALPES-Tagung vom 30.9–2.10.2002 in Speyer, Speyerer Forschungsberichte. Erscheint demnächst.
- Frey, B. S.; Eichenberger, R. (1999): The new democratic federalism for Europe: functional, overlapping and competing jurisdictions.
- Henneke, H.-G. (1999): Reform der Aufgaben- und Finanzbeziehungen von Bund, Ländern und Kommunen: in Trippelschritten oder aus einem Guss? Heidelberg.
- Hofmann, U. (1996): Produktivitätseffekte der öffentlichen Infrastruktur: Messkonzepte und empirische Befunde für Hamburg. Frankfurt/M.
- Jacob, W. (1992): Möglichkeiten einer Vereinfachung der Bewertung des Grundbesitzes sowie Untersuchung einer befristeten Anwendung von differenzierten Zuschlägen zu den Einheitswerten. Hier: S. 64.
- Jacobs, D.; Thöne, M. (2001): Länderfinanzausgleich in Deutschland: Analyse und umsetzungsorientierte Reformmodelle. Berlin.
- Keen, M. (1998): Vertical Tax Externalities in the Theory of Fiscal Federalism. In: IMF Staff Papers, Vol. 45, 1998, S. 454–485.
- Keen, M.; Smith, S. (2000): Viva VIVAT! In: International tax and public finance, Vol. 7, S. 741–751.
- Kitterer, W.; Ewringmann, D. (1999): Finanzwissenschaftliche Überprüfung und Bewertung des Länderfinanzausgleichs. Gutachten im Auftrag des Landes Nordrhein-Westfalen, Köln.
- Krause-Junk, G. (1987): Optimal Taxation – a beautiful Cul-de-sac? In: Van de Kar, H.; Wolfe, B. (Hrsg.): The Relevance of Public Finance for Policy Making. Detroit, S. 55 ff.
- Krause-Junk, G. (1999) Steuerwettbewerb: auf der Suche nach dem Offensichtlichen. In: Wilkens, H. (Hrsg.): Fiskalischer Föderalismus in Europa: 62. wissenschaftliche Tagung der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute vom 29. und 30. April 1999. Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 49, Berlin, S. 143–160.
- Büttner, T. (1999): Nationaler und regionaler Steuerwettbewerb – Problematik und empirische Relevanz. In: Wilkens, H. (Hrsg.): Fiskalischer Föderalismus in Europa: 62. wissenschaftliche Tagung der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute vom 29. und 30. April 1999. Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 49, Berlin, S. 111–142.
- Sinn, W. (1999): Deutschland im Steuerwettbewerb. In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 216. Jg., S. 673–692.
- Mann, F. K. (1937): Steuerpolitische Ideale. Vergleichende Studien zur Geschichte der ökonomischen und politischen Ideen und ihres Wirkens in der öffentlichen Meinung 1600–1935. Jena.
- Musgrave, R. A. (1984): Principles for Dividing the Corporate Tax Base. In: Hoover Institution on War, Revolution and Peace (Hrsg.): The state corporation income tax. S. 228–246.
- Musgrave, R. A. (1959): A Theory of Public Finance. New York u.a.
- o. V. (2001): Neue Vorstöße und alte Modelle für eine Europa-Steuer. FAZ vom 10. August 2001, S. 14.
- Olson, M. (1969): The Principle of “Fiscal Equivalence”: The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government. In: American Economic Review 59, S. 479–487.
- Reding, K.; Müller, W. (1999): Einführung in die allgemeine Steuerlehre. München, S. 246 ff.
- Schlag, C. (1999): Die Bedeutung der öffentlichen Infrastruktur für das Wachstum der Wirtschaft in Deutschland. Frankfurt/Main.
- Wellisch, D. (1995): Dezentrale Finanzpolitik bei hoher Mobilität. Tübingen.
- Wilson, J. D. (1999): Theories of Tax Competition. In: National Tax Journal, 52 (2), S. 269–304.
- Zimmermann, H. (1981): Regionale Inzidenz öffentlicher Finanzströme. Baden-Baden.

Demografischer Wandel und langfristiges Angebot öffentlicher Leistungen im föderativen System

Gliederung

1. Einleitung
2. Zur langfristigen Bevölkerungsentwicklung in den Ländern
 - 2.1 Szenarien und Annahmen
 - 2.2 Entwicklung der Bevölkerungszahl in den Ländern bis 2050
 - 2.3 Altersstruktur der Bevölkerung
3. Bevölkerungsentwicklung und öffentliche Leistungserstellung in einem föderativen Staat: Vorüberlegungen
 - 3.1 Bevölkerungsgruppenspezifische öffentliche Güter
 - 3.2 Pro-Kopf-Kosten öffentlicher Güter
4. Demografieabhängigkeit einzelner öffentlicher Leistungen im regionalen und föderativen Kontext
 - 4.1 Leistungen mit hohen Skalenerträgen
 - 4.2 Soziale Sicherung
 - 4.2.1 Soziale Leistungen für Kinder und Jugendliche
 - 4.2.2 Soziale Leistungen für Personen im Erwerbsalter
 - 4.2.3 Soziale Leistungen für Alte
 - 4.2.4 Soziale Leistungen ohne Altersbezug
 - 4.3 Bildung
 - 4.3.1 Kindergärten
 - 4.3.2 Schulen und Hochschulen
5. Welche föderative Ebene wird in welcher Form vom demografischen Wandel betroffen sein?
6. Strategien und Schlussfolgerungen

Literatur

1. Einleitung

In Deutschland wird sich in den kommenden Jahrzehnten ein für Friedenszeiten bislang ungekannter demografischer Wandel durch Bevölkerungsrückgang und eine starke Zunahme des Anteils älterer Menschen vollziehen. Diese Veränderung wird sich jedoch räumlich unterschiedlich manifestieren. Insbesondere durch unterschiedliche Altersstrukturen in Ost- und Westdeutschland und den dramatischen Geburtenausfall nach der Wende ergeben sich künftig in den neuen Ländern erheblich höhere Altenanteile als in Westdeutschland. Ost-West-Wanderungen, vor allem aber auch nicht unerhebliche Stadt-Umland-Wanderungen verstärken die räumlich disparate Bevölkerungsentwicklung.

Abnahme der Bevölkerungszahl und Veränderung ihrer Struktur können in mehrer Hinsicht öffentliche Aufgaben und damit Ausgaben beeinflussen, sei es durch Veränderungen der Nachfragerstruktur, bei zielgruppenorientierten Leistungen oder durch ein Ansteigen der Pro-Kopf-Kosten bestimmter öffentlicher Güter. Die Auswirkungen des Rückgangs der Geburtenzahl und damit der Bevölkerungszahl insgesamt werden bereits seit 30 Jahren diskutiert, die Beschäftigung mit dem Problem der daraus resultierenden Alterung der Bevölkerung begann etwa zehn Jahre später. Erste Versuche, die ökonomischen Auswirkungen empirisch breiter zu untersuchen, wurden in den achtziger Jahren unternommen.¹ Projektionen über die Beitrags- und Leistungsentwicklung in den Sozialversicherungen sind ebenfalls schon sehr früh und bis heute ausführlich bearbeitet worden. Weit weniger Aufmerksamkeit fanden bislang hingegen die Auswirkungen auf andere Bereiche öffentlicher Aufgabenerfüllung und die damit verbundenen möglichen Ausgabenveränderungen. Bis auf wenige Versuche sind in diesem Zusammenhang der räumliche und föderative Kontext vernachlässigt worden.

Vor diesem Hintergrund ist es das Ziel des vorliegenden Beitrags, den Auswirkungen der räumlichen Dispersion und dem unterschiedlichen zeitlichen Verlauf der Bevölkerungsalterung auf öffentliche Ausgabenkategorien verschiedener föderativer Ebenen nachzugehen. Aus Mangel an geeigneten langfristigen Bevölkerungsvorausberechnungen erfolgt zunächst eine Modellrechnung zur Bevölkerungsentwicklung in den Bundesländern. Anschließend wird allgemein gefragt, wie der demografische Wandel Nachfragepotenzial und Kosten bestimmter öffentlicher Leistungen beeinflusst. Darauf aufbauend erfolgt eine Analyse, welche die einzelnen öffentlichen Aufgaben nach den potenziellen bevölkerungsspezifischen Nachfragegruppen und der Kostenstruktur einteilt, immer mit Blick auf die föderative Ebene, welche diese Leistung anbietet. Eine Quintessenz zeigt dann, welche gebietskörperschaftliche Ebene mehr oder weniger stark von Schrumpfung und Alterung betroffen sein wird. Abschließend wird ermittelt, welche Strategien für die Anpassung der öffentlichen Leistungserstellung zukünftig zur Verfügung stehen könnten.

¹ Vgl. z.B. Färber (1988) und Felderer (1983).

2. Zur langfristigen Bevölkerungsentwicklung in den Ländern

Regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnungen existieren nur wenige und entweder mit einem für die Zwecke dieses Beitrags zu geringen Zeithorizont oder sie weisen keine Altersverteilung aus.² Daher wird im Folgenden eine Modellrechnung zur Entwicklung der Bevölkerung in den Ländern durchgeführt.

2.1 Szenarien und Annahmen

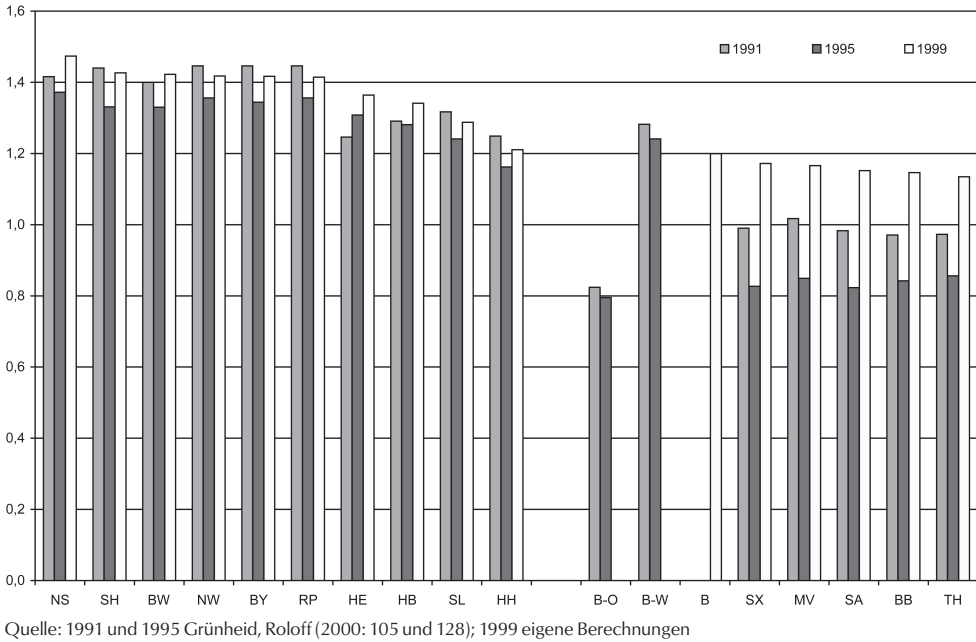
Die Geburtenneigung entwickelte sich in beiden Teilen Deutschlands nicht erst seit der Wendezeit unterschiedlich. Nach einem Gleichlauf bis zum Beginn der siebziger Jahre drifteten die Geburtenneigungen aufgrund des „Pillenknicks“ und damit stark rückläufiger Geburtenzahlen im Westen sowie der im Osten eingeführten pronatalistischen Bevölkerungspolitik auseinander. Besonderen Einfluss hat die unterschiedliche Fertilität der siebziger Jahre auf die Besetzung der Alterskohorten dieser Geburtsjahrgänge und die künftige Bevölkerungsentwicklung und -struktur. Wenn die Personen dieser Altersgruppen etwa ab 2030 in Ruhestand gehen, setzt im Westen die demografische Entlastung ein, in Ostdeutschland wird sich die Alterlast hingegen drastisch verschärfen. Besondere Bedeutung hat dies auch auf die Entwicklung der Geburten ab etwa der zweiten Hälfte der neunziger Jahre. Bei konstanter Fertilitätsneigung werden dann aufgrund schwach besetzter Elternjahrgänge in Westdeutschland die Kinderzahlen sinken und in Ostdeutschland wieder ansteigen.

Nicht nur im Ost-West-Vergleich zeigen sich deutliche Unterschiede in der Fruchtbarkeit. Wie Abb. 1 verdeutlicht, liegt die Fertilität der ostdeutschen Bundesländer sehr nahe beieinander, während im Westen Spannweiten von 0,25 Punkten vorherrschen. Mit Ausnahme von Hessen und dem Saarland haben die westdeutschen Flächenländer Fertilitätsraten von über 1,4, während vor allem die Stadtstaaten erheblich darunter liegen, (Gesamt-)Berlin ist mit 1,20 bereits nicht mehr weit von den geburtenstärksten ostdeutschen Ländern Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern (1,17) entfernt. Diese regionalen Unterschiede werden in den Modellrechnungen berücksichtigt, indem für jedes Bundesland seine TFR von 1999 unterstellt wird. Da sie seit dem Ende der achtziger Jahre im Westen weitgehend konstant blieb und diese Modellrechnungen eher den Charakter der Fortschreibung des Status quo haben sollen, gibt es keinen Anlass, unterschiedliche Entwicklungen zu unterstellen.³

² Die Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnungen unterscheiden lediglich in Früheres Bundesgebiet und Neue Länder, Einzelergebnisse der Bundesländer werden nicht veröffentlicht. Das Modell von Birg u.a. (1997) weist leider keine Altersverteilung aus. Die im Fünfjahres-Rhythmus vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung durchgeführte Raumordnungsprognose (Bucher; Kocks 1999) schreibt für einen Horizont von 20 Jahren die Bevölkerung in allen Raumordnungsregionen fort. Da in diesem Beitrag Altersstruktur und Bevölkerungszahl über einen Zeitraum von mehreren Jahrzehnten untersucht werden sollen, sind diese und die o.g. Studien nur bedingt geeignet.

³ Da beabsichtigt ist, mögliche Auswirkungen auf den Bildungsbereich etc. zu untersuchen, würde die in der Literatur häufig zu findende Annahme einer Angleichung der Fertilität Ostdeutschlands an das westdeutsche Niveau bis 2010 die Kinderzahlen in den kommenden Jahren zu stark nach oben verzerren. Neuere Studien zur Bevölkerungsentwicklung wie die Raumordnungsprognose des BBR gehen mittlerweile aber auch von einer deutlichen Abschwächung des Angleichungstempos aus. Vgl. Bucher; Kocks 1999: 762.

Abb. 1: Totale Fertilitätsrate in den Bundesländern



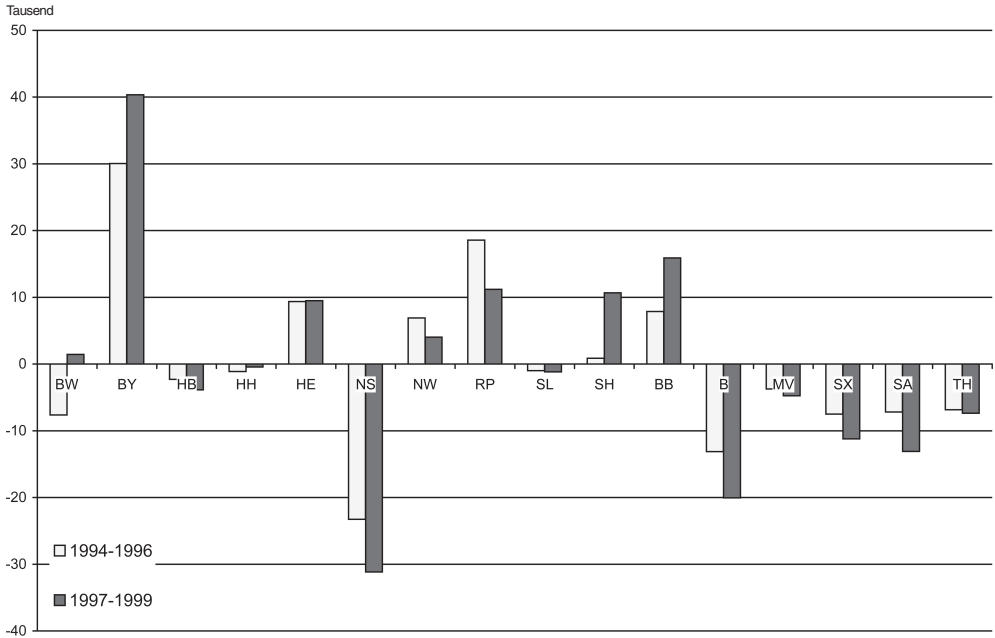
Seit der Wende glich sich die Lebenserwartung ostdeutscher Männer und Frauen rasch an das westdeutsche Niveau an und liegt nach der aktuellen Sterbetafel nur noch ein bis anderthalb Jahre unter der westdeutschen. Nicht zuletzt weil geeignete altersspezifische Sterbewahrscheinlichkeiten in tieferer regionaler Gliederung nicht vorliegen und vor allem durch den schnellen Angleichungsprozess ergeben sich nur geringe Verzerrungen, wenn die gleichen Sterbewahrscheinlichkeiten für alle Bundesländer unterstellt werden. Dieses Vorgehen ist auch deshalb zu rechtfertigen, weil die Mortalität – jedenfalls nicht diese geringen Unterschiede – für die zahlenmäßige Bevölkerungsentwicklung gegenüber den Geburten und Wanderungen weniger bedeutsam ist.

Bei den Wanderungen zwischen den Ländern herrschte im früheren Bundesgebiet in den 80er Jahren ein Nord-Süd-Gefälle vor. Der Fall der Mauer mit hohen Wanderungsverlusten für die neuen Länder in der ersten Hälfte der neunziger Jahre hat dieses Muster verdeckt, indem auch Länder, die früher Einwohner verloren hatten, nun Nettozuwanderungen verbuchen konnten. Zur Mitte der neunziger Jahre beruhigte sich die Ost-West-Wanderung bei einem Saldo von 15–16 Tsd. Abwanderungen für die neuen Länder vorerst ein wenig. Mit dem Stocken des wirtschaftlichen Aufholprozesses gegen Ende der neunziger Jahre zogen auch wieder mehr Ostdeutsche in den Westen, aktuell (1999) rund 46 Tsd. Generelle Verlierer sind aber nicht alle ostdeutschen Bundesländer (vgl. Abb. 2). Brandenburg hat seit 1994 positive Wanderungssalden, darunter reichlich 20 Tsd. Zuwanderer aus Berlin (1999).

Von einer großen Abwanderungswelle aus den neuen Ländern, wie es in der Öffentlichkeit oft verbreitet wird, kann indessen nicht gesprochen werden. Die Summe der reinen

Abwanderungen Ostdeutschlands zum Westen belaufen sich von 1997 bis 1999 auf etwa 0,5% der Bevölkerung. Im gleichen Zeitraum haben z.B. die westdeutschen Länder Niedersachsen und Bremen 1,2% bzw. 1,7% ihrer Bevölkerung durch Binnenwanderungen verloren, das Saarland immerhin noch 0,3%. Nach Berechnungen des BBR sind Ostdeutsche zudem weniger mobil als die Westler: hier wanderten bis 1994 etwa 3,4% der Bevölkerung p.a., im Osten nur 2,3% (vgl. Böltken; Bucher; Janich 1997: 37).

Abb. 2: Binnenwanderungssalden der Bundesländer im Durchschnitt der Jahre 1994–1996 und 1997–1999



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Statistischen Bundesamts und eigenen Berechnungen

Ausgangspunkt für die folgenden Modellrechnungen ist die nach Altersjahren von Null bis 107 Jahren sowie nach Geschlecht gegliederte Bevölkerung der einzelnen Bundesländer zum 31.12.1999. Sie wird nach dem sog. Kohorten-Überlebensansatz⁴ bis zum Jahr 2050 fortgeschrieben.

Die Sterbewahrscheinlichkeiten sind einer Prognose der Lebenserwartung von Birg⁵ entnommen. In deren unterer Variante, die hier zugrundegelegt wird⁶, steigt die Lebenserwar-

⁴ Vgl. z.B. Bretz 2000: 647 ff.

⁵ Vgl. Birg 2001a: 23 ff. und 2001b: 7 ff.

⁶ Dieser niedrigen Variante liegt indes schon eine relativ hohe Lebenserwartung zugrunde. Das Statistische Bundesamt z.B. geht in seiner 9. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung von einer Lebenserwartung von 78,1 Jahren für Männer und 84,5 Jahren für Frauen bis 2050 aus. Vgl. Sommer 2001: 23.

tung der Frauen von heute 80 bis 2050 auf 85,06 Jahre an, die der Männer von rund 74 auf 79,09 Jahre. Bei den Außenwanderungen wird die oben beschriebene Geschlechts- und Altersstruktur auf die einzelnen Altersjahrgänge bis zum 80. Lebensjahr verteilt. Bei den Binnenwanderungen erhält jedes Bundesland bis 2020 den nach Alter und Geschlecht aufgeteilten Durchschnitt der Zu- und Abwanderungen der Jahre 1997–1999⁷ zugerechnet bzw. abgezogen.

Diese – den Status quo fortschreibende – Variante (Variante C) wird um zwei Kontrollrechnungen ergänzt. Im Nullszenario (Variante A) finden weder Außen- noch Binnenwanderungen statt, so dass lediglich aufgezeigt wird, wie sich die Einwohnerzahl zahlenmäßig und strukturell in den kommenden Jahrzehnten einzig auf Grund der natürlichen Bevölkerungsbewegung entwickeln wird. Die Annahmen über Fertilität und Mortalität bleiben wie beschrieben. Im zweiten eher optimistischen Szenario (Variante B) wird ein hoher Außenwanderungssaldo von 250 Tsd. p.a. unterstellt (900 Tsd. Zu- und 650 Tsd. Abwanderungen), die Fertilität gleicht sich in den ostdeutschen Bundesländern bis 2009 linear an den westdeutschen Durchschnitt an und es gibt keine Binnenwanderungen.

2.2 Entwicklung der Bevölkerungszahl in den Ländern bis 2050

Ohne Wanderungen würde sich die Bevölkerung in Ostdeutschland bis 2050 um mehr als ein Drittel reduzieren, im Westen auf dreiviertel des heutigen Bevölkerungsstands⁸ (vgl. Tab. 1 und 2, s. S. 180 bis 183). Auffallend ist, dass die ostdeutschen Bundesländer mit einer Spannweite zwischen 38 und 41% deutlich näher beieinander liegen als die Westdeutschen mit 34–40%.

Relativ am wenigsten Einwohner werden die bevölkerungsreichsten Bundesländer Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen verlieren, während die Stadtstaaten und das Saarland am stärksten vom Rückgang betroffen sein werden. Insgesamt nur geringe Verluste der Bevölkerungszahl ergeben sich bei hohen Außenwanderungen und steigender Fertilität in Ostdeutschland. In diesem Fall wären die Stadtstaaten und das Saarland die größten Verlierer, wobei die ostdeutschen Länder immer noch mit einigem Abstand höhere Bevölkerungsverluste hinzunehmen hätten. D.h. allein eine einfache Fortschreibung des Bevölkerungsstands ohne Binnenwanderungen würde bereits zu einem starken räumlichen Gefälle der Bevölkerungsentwicklung führen.

Nettozuwanderungen von 150 Tsd. Personen p.a. reduzieren den Bevölkerungsverlust insgesamt auf 14 Mio. bis 2050. Durch die mit den Binnenwanderungen verbundenen Netto-Abwanderungen aus Ostdeutschland in Höhe von rd. 28 Tsd. p.a. öffnet sich die Schere zwischen beiden Teilen Deutschlands noch weiter: auf der einen Seite Westdeutschland mit

⁷ Mit dem Durchschnitt der Wanderungssalden von 1994–96 (vgl. Abb. 2) wurde ebenfalls eine Variante durchgerechnet. Da sich zu den Ergebnissen der Jahre 97–99 nur unwesentliche Abweichungen ergeben, werden die Ergebnisse hier nicht ausgewiesen.

⁸ Die Ergebnisse entsprechen mit geringfügigen Abweichungen denen der Kontrollvariante (Variante 0) der 9. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, mit einem Bevölkerungsstand von 58,4 Mio. in Deutschland, davon 48,3 in Westdeutschland und 10,0 in Ostdeutschland im Jahr 2050. Vgl. Sommer (2001: 25) und Bundesministerium des Innern (2000).

Tab. 1: Bevölkerungsentwicklung der Bundesländer bis 2050

	Bevölkerungsstand 1.000 Personen							Ende 1999=100				
	Variante A: Ohne Wanderungen											
	1999	2000	2010	2020	2030	2040	2050	2010	2020	2030	2040	2050
BW	10.475	10.482	10.469	10.208	9.734	9.128	8.323	99,9	97,4	92,9	87,1	79,5
BY	12.155	12.158	12.091	11.734	11.142	10.401	9.446	99,5	96,5	91,7	85,6	77,7
HB	663	661	642	610	564	514	457	96,8	91,9	85,1	77,5	68,9
HH	1.705	1.702	1.666	1.589	1.473	1.339	1.179	97,7	93,2	86,4	78,5	69,2
HE	6.051	6.049	5.974	5.750	5.404	4.984	4.464	98,7	95,0	89,3	82,4	73,8
NS	7.898	7.897	7.836	7.601	7.228	6.782	6.211	99,2	96,2	91,5	85,9	78,6
NW	18.001	17.997	17.804	17.169	16.203	15.061	13.618	98,9	95,4	90,0	83,7	75,7
RP	4.030	4.027	3.962	3.809	3.591	3.328	2.992	98,3	94,5	89,1	82,6	74,2
SL	1.071	1.069	1.036	975	896	808	703	96,7	91,0	83,6	75,4	65,6
SH	2.777	2.775	2.739	2.641	2.487	2.311	2.102	98,6	95,1	89,6	83,2	75,7
BB	2.601	2.596	2.520	2.364	2.137	1.869	1.565	96,9	90,9	82,1	71,9	60,2
BE	3.387	3.383	3.336	3.193	2.943	2.635	2.278	98,5	94,3	86,9	77,8	67,3
MV	1.789	1.787	1.745	1.646	1.497	1.317	1.109	97,5	92,0	83,7	73,6	62,0
SX	4.460	4.444	4.248	3.945	3.549	3.109	2.637	95,2	88,4	79,6	69,7	59,1
SA	2.649	2.642	2.538	2.360	2.121	1.851	1.557	95,8	89,1	80,1	69,9	58,8
TH	2.450	2.443	2.355	2.199	1.984	1.735	1.458	96,2	89,8	81,0	70,8	59,5
West	64.826	64.817	64.218	62.085	58.722	54.655	49.495	99,1	95,8	90,6	84,3	76,4
Ost	17.337	17.295	16.742	15.707	14.231	12.517	10.604	96,6	90,6	82,1	72,2	61,2
D	82.163	82.112	80.960	77.792	72.952	67.171	60.100	98,5	94,7	88,8	81,8	73,1

Tab. 1: Bevölkerungsentwicklung der Bundesländer bis 2050 (Forts.)

	Bevölkerungsstand 1.000 Personen							Ende 1999=100				
	Variante B:Nur Außenwanderungen											
	1999	2000	2010	2020	2030	2040	2050	2010	2020	2030	2040	2050
BW	10.475	10.513	10.850	10.993	10.966	10.832	10.511	103,6	104,9	104,7	103,4	100,3
BY	12.155	12.195	12.533	12.644	12.568	12.373	11.976	103,1	104,0	103,4	101,8	98,5
HB	663	664	666	659	641	620	592	100,5	99,4	96,7	93,5	89,3
HH	1.705	1.708	1.728	1.715	1.668	1.608	1.522	101,3	100,6	97,8	94,3	89,2
HE	6.051	6.067	6.193	6.200	6.108	5.955	5.707	102,3	102,5	100,9	98,4	94,3
NS	7.898	7.921	8.124	8.195	8.162	8.076	7.874	102,9	103,8	103,3	102,2	99,7
NW	18.001	18.051	18.458	18.512	18.308	17.967	17.342	102,5	102,8	101,7	99,8	96,3
RP	4.030	4.039	4.109	4.109	4.060	3.975	3.820	101,9	102,0	100,7	98,6	94,8
SL	1.071	1.073	1.074	1.053	1.018	974	915	100,3	98,3	95,0	90,9	85,4
SH	2.777	2.783	2.840	2.849	2.815	2.764	2.683	102,3	102,6	101,4	99,5	96,6
BB	2.601	2.605	2.660	2.663	2.604	2.509	2.387	102,3	102,4	100,1	96,5	91,8
BE	3.387	3.395	3.495	3.512	3.437	3.315	3.147	103,2	103,7	101,5	97,9	92,9
MV	1.789	1.793	1.843	1.854	1.822	1.763	1.681	103,0	103,6	101,8	98,5	93,9
SX	4.460	4.459	4.485	4.451	4.343	4.204	4.051	100,6	99,8	97,4	94,2	90,8
SA	2.649	2.650	2.680	2.661	2.593	2.499	2.391	101,2	100,4	97,9	94,3	90,3
TH	2.450	2.451	2.487	2.479	2.421	2.335	2.230	101,5	101,2	98,9	95,3	91,0
West	64.826	65.014	66.575	66.929	66.315	65.144	62.941	102,7	103,2	102,3	100,5	97,1
Ost	17.337	17.353	17.650	17.620	17.220	16.624	15.887	101,8	101,6	99,3	95,9	91,6
D	82.163	82.367	84.225	84.549	83.535	81.769	78.828	102,5	102,9	101,7	99,5	95,9

Forts. nächste Seite

Tab. 1: Bevölkerungsentwicklung der Bundesländer bis 2050 (Forts.)

	Bevölkerungsstand 1.000 Personen							Ende 1999=100				
	Variante C: Binnenwanderungen im Durchschnitt von 1997-1999											
	1999	2000	2010	2020	2030	2040	2050	2010	2020	2030	2040	2050
BW	10.475	10.502	10.695	10.629	10.345	9.971	9.434	102,1	101,5	98,8	95,2	90,1
BY	12.155	12.220	12.808	13.107	12.816	12.383	11.734	105,4	107,8	105,4	101,9	96,5
HB	663	659	608	537	486	439	393	91,7	81,0	73,3	66,2	59,3
HH	1.705	1.705	1.688	1.615	1.499	1.379	1.243	99,0	94,7	87,9	80,9	72,9
HE	6.051	6.069	6.200	6.168	5.925	5.625	5.240	102,5	101,9	97,9	93,0	86,6
NS	7.898	7.880	7.619	7.153	6.828	6.501	6.117	96,5	90,6	86,5	82,3	77,4
NW	18.001	18.034	18.222	17.977	17.392	16.689	15.732	101,2	99,9	96,6	92,7	87,4
RP	4.030	4.046	4.169	4.191	4.044	3.859	3.608	103,4	104,0	100,3	95,8	89,5
SL	1.071	1.070	1.044	989	927	861	783	97,4	92,3	86,6	80,4	73,1
SH	2.777	2.791	2.913	2.960	2.851	2.723	2.566	104,9	106,6	102,7	98,1	92,4
BB	2.601	2.617	2.747	2.776	2.578	2.337	2.054	105,6	106,7	99,1	89,8	78,9
BE	3.387	3.370	3.165	2.850	2.605	2.339	2.059	93,4	84,2	76,9	69,1	60,8
MV	1.789	1.786	1.725	1.605	1.477	1.328	1.161	96,4	89,7	82,5	74,2	64,9
SX	4.460	4.441	4.208	3.867	3.537	3.186	2.824	94,3	86,7	79,3	71,4	63,3
SA	2.649	2.633	2.441	2.173	1.965	1.746	1.523	92,1	82,0	74,2	65,9	57,5
TH	2.450	2.440	2.319	2.129	1.948	1.746	1.530	94,7	86,9	79,5	71,3	62,5
West	64.826	64.976	65.967	65.327	63.113	60.431	56.849	101,8	100,8	97,4	93,2	87,7
Ost	17.337	17.286	16.605	15.400	14.111	12.683	11.151	95,8	88,8	81,4	73,2	64,3
D	82.163	82.262	82.572	80.727	77.224	73.113	68.000	100,5	98,3	94,0	89,0	82,8

Quelle: Eigene Berechnungen

„nur“ 12% Rückgang und auf der anderen Seite Ostdeutschland mit mehr als einem Drittel Rückgang. Die geringsten Verluste haben wiederum Baden-Württemberg, Bayern und Schleswig-Holstein hinzunehmen, hier wird die Bevölkerungszahl bis etwa 2030 teilweise auch noch kräftig ansteigen. Aber auch Hessen, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und Brandenburg werden in den kommenden 20 Jahren ihren Bevölkerungsumfang vergrößern können. Dagegen sinkt die Bevölkerungszahl der anderen ostdeutschen Länder bereits bis 2010 um bis zu 8% und bis 2020 um rund 15%.

2.3 Altersstruktur der Bevölkerung

Um die Wirkungen auf die Altersstruktur zu diskutieren, wird nur auf die Ergebnisse der realistischeren Variante C zurückgegriffen. Insgesamt wird die Bevölkerung in den ostdeutschen Ländern durch ungünstige gegenwärtige Altersstruktur, Netto-Abwanderung relativ junger Menschen und niedriger Fertilität im Gegensatz zur westdeutschen sehr viel stärker altern (vgl. Tab. 3).

Der Jugendquotient als Anteil der unter 15-Jährigen an den 15–64-Jährigen nimmt in den kommenden 20 Jahren in allen Ländern zunächst leicht ab, steigt bis 2050 aber auch wieder bis etwa auf das heutige Niveau an. In den Niveaus der Jugendquotienten ist bereits heute ein Ost-West-Gegensatz erkennbar: den höchsten Anteil an Kindern und Jugendlichen an

Tab. 2: Absolute und relative Veränderungen der Bevölkerungszahl in den Ländern

	Absolut (1000) Personen					Relativ (% des Vorjahresjahrzehnts)				
	2010	2020	2030	2040	2050	2010	2020	2030	2040	2050
BW	192	-66	-284	-374	-537	1,8	-0,6	-2,7	-3,6	-5,4
BY	588	298	-291	-433	-649	4,8	2,3	-2,2	-3,4	-5,2
HB	-51	-71	-51	-47	-46	-7,8	-11,6	-9,5	-9,7	-10,4
HH	-17	-73	-116	-120	-136	-1,0	-4,3	-7,2	-8,0	-9,9
HE	131	-33	-243	-300	-385	2,2	-0,5	-3,9	-5,1	-6,9
NS	-261	-466	-325	-327	-384	-3,3	-6,1	-4,5	-4,8	-5,9
NW	189	-245	-585	-703	-957	1,0	-1,3	-3,3	-4,0	-5,7
RP	124	22	-147	-185	-252	3,1	0,5	-3,5	-4,6	-6,5
SL	-26	-55	-62	-66	-78	-2,5	-5,2	-6,2	-7,1	-9,1
SH	123	47	-110	-128	-157	4,4	1,6	-3,7	-4,5	-5,8
BB	130	29	-198	-242	-283	5,0	1,1	-7,1	-9,4	-12,1
BE	-205	-315	-245	-266	-280	-6,1	-9,9	-8,6	-10,2	-12,0
MV	-61	-121	-128	-148	-167	-3,4	-7,0	-8,0	-10,1	-12,6
SX	-233	-341	-330	-351	-362	-5,2	-8,1	-8,5	-9,9	-11,3
SA	-193	-268	-108	-219	-223	-7,3	-11,0	-9,6	-11,1	-12,8
TH	-121	-190	-181	-202	-216	-5,0	-8,2	-8,5	-10,4	-12,4
West	991	-640	-2213	-2683	-3582	1,5	-1,0	-3,4	-4,3	-5,9
Ost	-681	-1205	-1289	-1428	-1531	-3,9	-7,3	-8,4	-10,1	-12,1
D	310	-1845	-3502	-4111	-5113	0,4	-2,2	-4,3	-5,3	-7,0

Quelle: Eigene Berechnungen

Tab. 3: Jugend- und Altenlastquotienten in den Bundesländern bis 2050 nach Variante C

	Jugendquotienten					Altenquotienten				
	2010	2020	2030	2040	2050	2010	2020	2030	2040	2050
BW	23,1	20,8	21,2	22,7	22,3	30,1	35,2	47,0	55,4	51,7
BY	22,7	20,8	21,3	22,3	21,9	29,7	33,8	44,9	53,1	51,7
HB	21,2	17,3	16,1	21,1	22,5	40,0	52,6	68,2	86,4	68,3
HH	20,8	17,1	15,8	20,0	21,0	34,5	41,4	57,2	80,7	70,6
HE	21,9	19,6	19,9	21,6	21,4	31,3	37,4	50,2	60,0	55,7
NS	23,5	20,6	20,9	23,5	23,2	34,2	41,4	53,3	60,8	51,9
NW	22,4	20,4	21,0	22,2	21,6	32,1	36,8	47,9	55,2	51,6
RP	21,6	19,7	20,3	21,3	21,0	31,2	36,3	48,5	56,1	53,9
SL	19,3	17,5	18,3	19,2	18,9	35,0	42,4	56,9	63,3	58,5
BB	15,4	14,2	14,2	13,4	14,6	31,2	38,0	54,8	63,6	78,2
BE	18,9	15,7	14,9	18,3	19,8	33,8	46,9	67,9	87,2	75,7
MV	15,1	14,0	14,4	13,4	15,2	31,7	42,3	61,2	66,5	79,6
SX	16,1	15,3	15,4	15,0	16,7	37,8	47,1	60,0	65,9	74,6
SA	15,3	14,2	14,5	14,3	16,1	37,5	49,5	66,3	72,0	78,4
SH	22,8	20,4	20,8	22,5	22,3	33,4	37,8	47,9	56,9	53,1
TH	15,3	14,3	14,5	14,0	15,7	34,6	45,5	61,6	68,4	78,3

Eigene Berechnungen. Es bedeuten: Altenquotient: Über 65-Jährige je 100 der 15 bis unter 65-Jährigen. Jugendquotient: Anteil der unter 15-Jährigen je 100 der 15 bis unter 65-Jährigen.

der Erwerbsbevölkerung haben die westdeutschen Länder mit über 20%, während er in Ostdeutschland im Durchschnitt nur 16% beträgt.

Dramatisch muten in Ostdeutschland die Altenquotienten mit einem Anstieg der Zahl über 65-jähriger an den 16–64-Jährigen auf bis zu 80% an. In Westdeutschland nimmt die Altenlast bis 2040 ebenfalls stark zu, fällt danach aber wieder. Mit dem hohen ostdeutschen Niveau der Alterslast können indes nur die Stadtstaaten mithalten, liegen aber auch noch erkennbar darunter. Die zu erwartenden Höchstwerte der Altenquotienten in den 2030er Jahren der übrigen westdeutschen Flächenländer liegen mit durchschnittlich 56% indessen deutlich unter den ostdeutschen. Die Gründe für diese großen Unterschiede sind neben den unterstellten Wanderungen und der niedrigen Fertilität vor allem die heutige Altersstruktur, die bereits zur Jahrtausendwende eine auffällige räumliche Diskrepanz aufweist. Hier werden von den geburtenstarken Jahrgängen der Nachkriegsgenerationen und des „Honeckerberges“, die um etwa 80% stärker besetzt sind als die darauffolgenden Jahrgänge, die jüngsten um das Jahr 2050 herum 60 Jahre alt sein. Daher ist ab 2050 aller Voraussicht nach auch wieder ein allmählicher Rückgang der Altenquotienten zu erwarten, wenn nämlich geburtenschwache Jahrgänge in den Ruhestand gehen und die geburtenstarken Kohorten langsam aussterben.

Alle Länder werden bis 2050 Einwohner verlieren. Besonders betroffen sind Ostdeutschland und die Stadtstaaten, während die Bevölkerung in den westdeutschen Flächenländern im Verhältnis dazu eher moderat zurückgehen wird. An dieser Bevölkerungsverteilung ändern auch ein Stopp der Netto-Binnenabwanderungen in den Westen, hohe Zuwanderungen und ein Ansteigen der Fertilität in Ostdeutschland wenig. Bemerkenswert ist, dass einige westdeutsche Länder in den kommenden zehn bis zwanzig Jahren noch Bevölkerungszuwächse verbuchen können, während Ostdeutschland gleichzeitig 5–10% seiner Einwohner verliert.

3. Bevölkerungsentwicklung und öffentliche Leistungserstellung in einem föderativen Staat: Vorüberlegungen

3.1 Bevölkerungsgruppenspezifische öffentliche Güter

Diese Gruppe öffentlicher Güter wird für ganz bestimmte Altersgruppen der Bevölkerung angeboten, wie z.B. Bildung für Kinder und Jugendliche oder Altenheime für Senioren. Hierzu zählen aber auch solche Leistungen, die nicht a priori für eine bestimmte Gruppe angeboten werden, bei denen jedoch empirisch eine überwiegende Inanspruchnahme durch Personen bestimmter Altersgruppen zu beobachten ist wie Gesundheitsleistungen (siehe bereits Foot 1984). Eine Veränderung der Altersstruktur hat dann Einfluss auf die Nachfrage und das damit notwendige Angebot dieser öffentlichen Güter, wenn auch weiterhin die qualitative und quantitative Versorgung mit diesen Gütern im gleichen Umfang wie bisher gewährleistet bleiben soll (vgl. für die USA Cutler u.a. 1990: 48 f.).

In einem föderativen Staat, wo unterschiedliche öffentliche Leistungen auf unterschiedlichen Ebenen angeboten werden, ergeben sich dann in vertikaler Betrachtung durch die Bevölkerungsalterung Verwerfungen, wenn die Aufgabenverteilung dergestalt ist, dass sich die Leistungen für bestimmte Altersgruppen auf einer gebietskörperschaftlichen Ebene massieren. Da Sozialleistungen zum größten Teil älteren Menschen zugute kommen und nach der ökonomischen Theorie des Föderalismus von der zentralen Ebene bereitgestellt werden sollten, dürfte eine Zunahme älterer Menschen vor allem den Bund treffen. Von möglichen Entlastungen durch eine Verringerung der Nachfrage nach Bildungs- oder anderen Leistungen, die jüngeren Menschen zugute kommen, profitieren überwiegend die Länder. Damit dürften sich auf Grund unterschiedlicher Bevölkerungsstrukturen auch verändernde Ausgaben und Finanzbedarfe der verschiedenen Ebenen ergeben.⁹

In horizontaler Perspektive ergeben sich ebenfalls auf lokaler oder Landesebene Verwerfungen, wenn sich Bevölkerungsstrukturen räumlich unterschiedlich stark verändern. Wenn die Bevölkerungen verschiedener Räume unterschiedlich schnell altern, werden z.B. altersspezifische Leistungen unterschiedlich stark nachgefragt. Auf der anderen Seite führt der gleichzeitige Rückgang und Anstieg der Kinderzahlen zwischen den Bundesländern zu unterschiedlichen Ausgabennotwendigkeiten für den Bildungsbereich. Solange die jeweilige Jurisdiktion wie im deutschen Föderalismus bei vielen Leistungen nicht über das Ob eines Angebots autonom entscheiden kann, ergeben sich folglich divergierende relative Belastun-

⁹ Zur formalisierten Analyse vgl. Echevarría 1995.

gen der Gebietskörperschaften der gleichen Ebene durch unterschiedliche Altersstrukturen. Werden diese Güter nicht durch kostendeckende Gebühren finanziert, ergeben sich zusätzlich auch unterschiedliche Finanzbedarfe von Jurisdiktionen der gleichen Ebene.¹⁰ Das heißt, im Länderfinanzausgleich oder im kommunalen – wenn sich innerhalb eines Bundeslandes räumliche Verwerfungen der Altersstrukturen ergeben – müssten entsprechend angepasste Ausgleichsmechanismen implementiert werden.

3.2 Pro-Kopf-Kosten öffentlicher Güter

Der Bevölkerungsrückgang beeinflusst auch die Pro-Kopf-Ausgaben bzw. Durchschnittskosten der öffentlichen Leistungserstellung, wenn die Produktion öffentlicher Güter in Abhängigkeit von der produzierten Menge variierende Durchschnittskosten aufweist. Bei der Diskussion um economies of scale in der Produktion öffentlicher Güter ist jedoch Vorsicht angebracht: Dieser Begriff stammt aus der Produktionstheorie und bezieht sich auf Privatunternehmen. Im öffentlichen Bereich wird in Abhandlungen zu diesem Thema oftmals nicht recht deutlich, ob die Produktion bestimmter öffentlicher Güter und ihr Output oder Jurisdiktionen mit ihrer Bevölkerungszahl bzw. -dichte und Pro-Kopf-Ausgaben gemeint sind. Dieser Unterschied ist von Bedeutung, weil diese Leistungen auch gebietskörperschaftsübergreifend von Zweckverbänden oder Privaten angeboten werden können, für deren Angebot dann die Stückkosten relevant sind und nicht die Pro-Kopf-Ausgaben (Boyne 1995: 214). Die Bevölkerungszahl kann auch nur dann mit der Zahl der Nachfrager gleichgesetzt werden, wenn nur ein Anbieter vorhanden ist und ein gewisser Konsumzwang (z.B. Anschluss- und Benutzungszwang, Schulpflicht) besteht.

In der Literatur über die Kosten öffentlicher Güter werden vier mögliche Durchschnittskostenverläufe in Abhängigkeit von der Outputmenge diskutiert.¹¹

1. Steigende Durchschnittskosten (diseconomies of scale), wie sie dem Brechtschen „Gesetz“ zugrunde liegen, haben in Deutschland in viele Finanzausgleichsregelungen Eingang gefunden. Begründet wird dieser Verlauf damit, dass die öffentlichen Gesamtausgaben je Einwohner mit zunehmender Bevölkerungsballung steigen, z.B. weil dann die Kosten zur Kriminalitätsbekämpfung etc. zunehmen. Auf der Ebene der Produktion einzelner öffentlicher Leistungen können diseconomies of scale mit zunehmender Bürokratie oder abnehmenden Grenzerträgen begründet werden.
2. Mit zunehmender Ausbringung sinkende Durchschnittskosten wurden lange Zeit vor allem in der angelsächsischen Literatur betont (Boyne 1995: 213). Auf Grund hoher Fixkosten z.B. bei Netzinfrastrukturen liegen die Pro-Kopf-Kosten umso niedriger, je höher die Zahl der Nutzer ist.
3. Schließlich ist ein u-förmiger Verlauf, bei dem bis zu einer kritischen Menge sinkende und anschließend steigende Durchschnittskosten zu beobachten sind, denkbar.

¹⁰ Vgl. hierzu MaCurdy: Nechyba 2001: 124 ff.

¹¹ Vgl. z.B. Bailey 1999: 24 ff., aber auch Seitz 2000: 5 ff.

4. Als vierter Kostenverlauf existieren konstante Durchschnittskosten. Diese sind im öffentlichen Bereich vor allem bei personalisierten Dienstleistungen, wie sie im Gesundheits- und Pflegebereich vorherrschen, anzutreffen.

Die künftige Bevölkerungsentwicklung und damit die zukünftige Entwicklung der Nachfrager hat bei diesen Kostenverläufen unterschiedliche Wirkungen.¹² Zwar wird die Gesamtzahl der Einwohner rückläufig sein, aber die Zahl älterer Menschen wird auch steigen und somit die potenzielle Nachfrage nach altersspezifischen Leistungen. Wäre die Produktion dieser Leistungen mit positiven Skalenerträgen verbunden, könnten deren Kosten theoretisch sinken.

Bei öffentlichen Gütern mit negativen Skalenerträgen in der Produktion würden mit einem Rückgang der Nachfragerzahl auch die Durchschnittskosten sinken. Handelt es sich bei diesen Gütern hingegen um altersspezifische Leistungen, könnten deren Durchschnittskosten trotzdem noch ansteigen. Im Gegensatz dazu würden öffentliche Leistungen, bei denen Skalenvorteile realisiert werden, durch einen Rückgang der Nachfragerzahl je Einheit teurer werden. Umgekehrt könnten bei altersspezifischen Leistungen bessere Betriebsgrößen und damit niedrigere Durchschnittskosten realisiert werden. Wie sich ein u-förmiger Verlauf auswirkt, hängt von der aktuellen Siedlungsstruktur ab. Hochverdichtete Räume, die einen Bevölkerungsverlust erleiden, wie z.B. das Ruhrgebiet, könnten u.U. die Pro-Kopf-Kosten senken, während sie in schrumpfenden und bereits heute dünn besiedelten Räumen wie Mecklenburg-Vorpommern zu steigenden Pro-Kopf-Kosten führen.

Für die Aufgaben und Ausgaben unterschiedlicher föderativer Ebenen ergeben sich divergierende Belastungen, wenn sich Güter mit ganz bestimmten Kostenverläufen bei einer Gebietskörperschaft konzentrieren. Ist die föderale Aufgabengestaltung derart gestaltet, dass öffentliche Güter mit einem großen Nutzerkreis – und damit positiven Skalenerträgen – zentral bereitgestellt werden, dürften die Pro-Kopf-Ausgaben der obersten Ebene relativ stärker zunehmen. Von den positiven Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs in Form sinkender Ballungskosten wie Kriminalitätskosten würden dann eher Länder und Gemeinden profitieren. In vertikaler Betrachtung sind bei gleicher Aufgabenverteilung in Ländern und Gemeinden je nach der Bevölkerungsentwicklung entsprechend höhere oder geringere Pro-Kopf-Ausgaben zu erwarten.

Außerdem hängen Kostenverläufe auf kommunaler Ebene auch vom Grad der Kooperation einzelner Gemeinden bei bestimmten Leistungen ab. Werden Angebote wie Abfallsorgung auf der Ebene von gemeindeübergreifenden Zweckverbänden zusammengefasst, können in diesen Bereichen Fixkosten wieder auf eine größere Nutzerzahl übertragen werden.

¹² Vgl. allgemein Felderer 1983: 64 f.

4. Demografieabhängigkeit einzelner öffentlicher Leistungen im regionalen und föderativen Kontext

Der folgende Abschnitt zeigt auf, wie die einzelnen öffentlichen Leistungen durch den Kostenverlauf in der Altersgruppe, die sie möglicherweise speziell ansprechen, vom demografischen Wandel betroffen sein werden. Besondere Beachtung findet die Frage, wie sich dies in einem föderativen System mit unterschiedlicher räumlicher Bevölkerungsentwicklung auswirken könnte. Die quantitativ bedeutendsten Bereiche sind Aufgaben mit tendenziell fallenden Durchschnittskosten, Aufgaben für Soziales und Aufgaben im Bildungsreich. Da über die zukünftigen Kosten der einzelnen öffentlichen Güter vielfach leider keine Vorausberechnungen existieren und auch kaum seriös durchführbar sind, kann an dieser Stelle nur qualitativ und statisch ausgemacht werden, zu welcher Kategorie welche Aufgaben gehören und welchen Anteil sie an den Gesamtausgaben der Ebene, die sie bereitstellt, haben. Aufgrund dessen lassen sich anschließend diejenigen Bereiche ausmachen, in denen sich künftig ein Wandel politischer Prioritäten ergeben wird. Die Größenordnung von Einsparungen oder Kostensteigerungen kann zwar an einigen Stellen grob abgeschätzt werden, jedoch sind solche Berechnungen wie im Bereich sozialer Sicherung teilweise umstritten oder sie hängen auch vom Verhalten der jeweiligen Gebietskörperschaft ab, nämlich ob diese Leistung weiter angeboten wird. Jedoch sind auf Basis dieser Analyse auf jeden Fall Aussagen darüber möglich, welche föderative Ebene in welcher Weise vom demografischen Wandel betroffen sein wird.

4.1 Leistungen mit hohen Skalenerträgen

Tabelle 4 zeigt die bereinigten Ausgaben für die wichtigsten Aufgabenbereiche öffentlicher Leistungen, die überwiegend positive Skalenerträge aufweisen dürften. Angegeben sind die prozentualen Anteile der bereinigten Ausgaben nach Gebietskörperschaft und Aufgabenbereich in v.H. der gesamten Ausgaben für öffentliche Leistungen der jeweiligen Körperschaft. Als weitgehend unabhängig von der Altersstruktur der Bevölkerung und mit hohen Skalenerträgen verbunden (siehe auch Geppert 1999: 225 ff.) sind die Bereiche Politische Führung und Zentrale Verwaltung, Auswärtige Angelegenheiten sowie Verteidigung anzusehen, also Aufgabenbereiche, wo fast ausschließlich reine öffentliche Güter produziert werden. Von allen Ebenen trägt hier der Bund mit beinahe einem Fünftel seiner Ausgaben für öffentliche Leistungen den größten Anteil, während Länder und Gemeinden, bei denen nur Kosten für Politik und Verwaltung anfallen, mit sechs bzw. zehn Prozent einen weitaus geringeren Anteil haben.

Die Kostenstrukturen der Bereiche Öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie Justiz sind hingegen heterogener. Die vom Bund angebotenen Leistungen (insb. Bundesgrenzschutz, Verfassungsschutz, Bundeskriminalamt) sind überwiegend als reine öffentliche Güter einzustufen und mit hohen Skalenerträgen verbunden, ihre Gesamtkosten dürften von der künftigen Bevölkerungsentwicklung kaum tangiert werden. Auch die überwiegend von den Kommunen wahrgenommenen Aufgaben im Bereich Öffentlicher Ordnung (insb. Ordnungs-, Einwohnermelde- und Standesämter) weisen positive Skalenerträge auf, wenngleich sie auch auf Bevölkerungsveränderungen reagieren könnten, indem bei einem Nachfragerückgang weniger Personal notwendig sein wird. Gleichwohl bleibt auch bei einem stärkeren Nachfra-

Tab. 4: Anteile der Bereinigten Ausgaben für Aufgaben mit fallenden Durchschnittskosten bei Bund, Ländern und Gemeinden 2000 an den Ausgaben für öffentliche Leistungen (Rechnungsergebnisse)

	Bund und Sonderver- mögen	EU-Anteile	Länder	Gemeinden/ Gemeinde- verbände, Zweck- verbände	Summe
Pol. Führung u. zentrale Verwaltung	3,2		6,5	10,8	3,5
Auswärtige Angel., Verteidigung	13,7	72,7	0,0		4,5
Öfftl. Sicherheit u. Ordn., Rechtsschutz	1,0		0,5	4,4	2,0
Kulturelle Angelegenheiten	0,2		2,1	3,3	0,9
Sport und Erholung	0,1		0,5	3,6	0,6
Kommunale Gemeinschaftsdienste	0,0		0,2	11,7	1,7
Verkehr und Nachrichtenwesen	4,3		7,3	7,5	3,4
Verwaltung von Schulen, Soz., Gesundh.	0,1		2,8	3,9	1,1
Energie- und Wasserw., Gewerbe, Dienstl.	7,7		4,9	1,8	2,9
Wirtschaftsunternehmen	6,0		1,6	4,2	2,2
Sonstiges	8,1	27,3	6,2	6,3	4,4
Summe	44,3	100,0	32,7	57,5	27,2

Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen

gerückgang in jeder Kommune eine gewisse notwendige Mindestausstattung, die stets vor- gehalten werden muss, bestehen. Eine Lösung zur besseren Auslastung der Fixkosten be- stünde besonders bei kleineren Gemeinden in einer gemeindeübergreifenden Zusammen- legung dieser Aufgaben, z.B. bei Standes- und Einwohnermeldeämtern. Im Bereich der Ord- nungsämter dürfte dies hingegen schwieriger sein, weil hier eine Präsenz am Ort gewährlei- stet sein sollte. Solche Zusammenlegungen erhöhen indes die Mobilitätskosten der Bürger – deren Senkung mit einem besonders flächendeckenden Angebot dieser Leistungen beab- sichtigt war. Eine Lösungsmöglichkeit bestünde in mobilen Behörden, die z.B. an unter- schiedlichen Tagen der Woche ihre Leistungen jeweils in einer anderen Gemeinde oder einem anderen Ortsteil anbieten.

Im Bereich der Kommunalen Gemeinschaftsdienste (Abwasser-, Abfallbeseitigung etc.) dürften durch technisch bedingte notwendige Betriebsgrößen z.B. bei Entwässerungssyste- men oder Kläranlagen (Winkel 2001: 4) die Gesamtkosten bei einem Rückgang der Nachfra- ge nur schwer gesenkt werden können.¹³ Pro Kopf oder je Haushalt sollten die Kosten dann

¹³ Im Gegenteil: durch die Auslegung auf eine ganz bestimmte Nutzerzahl könnte in einigen Bereichen aus technischen Gründen sogar ein Neubau von Anlagen nötig werden (Winkel 2001: 4).

in etwa in der Relation zum Bevölkerungsrückgang ansteigen. Da alle diese Leistungen gebührenfinanziert sind, die kostendeckend erhoben werden sollten, wären die Gemeinden gezwungen, die Gebührensätze zu erhöhen. In Gebieten mit einer kleinräumig polarisierten Bevölkerungsentwicklung, z.B. durch Suburbanisierung, könnte dies die Situation verschärfen. Da Gebühren für kommunale Infrastrukturleistungen in die Wohnkosten eingehen, könnten Gebührenerhöhungen unerwünschte Wanderungen fördern, die ohnehin geschwächte und unattraktive Schrumpfungsgemeinden weiter belasten und auf der anderen Seite in den profitierenden Kommunen die Betriebsgrößen von Infrastrukturanlagen optimieren, so dass hier die Gebührensätze möglicherweise sogar gesenkt werden können. Da außer im Abfall- und möglicherweise Straßenreinigungsbereich kaum überörtliche Kooperationslösungen in Frage kommen, dürfte dieser Bereich Probleme aufwerfen, zumal er mit mehr als zehn Prozent der Ausgaben der Kommunen auch kein unbedeutender Posten ist; nimmt man die Ausgaben für die Wirtschaftsunternehmen in diesem Bereich hinzu, erhöht er sich auf 15%.

Leistungen aus dem Bereich Kultur sowie Sport und Erholung wie Parkanlagen und Badeanstalten könnten ebenfalls schlechter ausgelastet werden. Überörtliche Zusammenlegungen oder Schließungen von solchen Erholungsstätten in einzelnen Gemeinden erhöhen allerdings die Kosten der Mobilität für die Bürger, wenn damit die Distanz zur nächsten Einrichtung dieser Art steigt. Auch wenn diese Leistungen gegenwärtig eher von jüngeren Menschen genutzt werden – was nicht zwingend ist –, können mit der zunehmenden Zahl älterer Menschen, die mehr Freizeit haben, solche Angebote dann auch stärker von Personen dieser Altersgruppen in Anspruch genommen werden.

Auch im Aufgabenbereich Verkehr und Nachrichtenwesen, der von Netzinfrastrukturen dominiert wird, werden die Durchschnittskosten bei Straßenbau- und -unterhaltung, öffentlichem Personennah- und -fernverkehr, aber auch Rundfunk und Fernsehen etc. entsprechend der Bevölkerungszahl zurückgehen. Auch wenn dieser Rückgang Überfüllungsprobleme auf den Straßen verringern mag, dürfte auch weiterhin ein ebenso dichtes Netz, wie es gegenwärtig besteht, nötig sein. Vor allem dann, wenn öffentliche und private Einrichtungen wie z.B. Schulen räumlich konzentriert und ausgedünnt werden, ist auch weiterhin ein mindestens ebenso dichtes Netz an Straßen oder ÖPNV-Angeboten in der Fläche notwendig. Sich möglicherweise ergebende Entlastungseffekte durch einen Rückgang an Schülerbeförderungen – die heute einen bedeutenden Anteil am ÖPNV haben – könnten dann durch Schulschließungen und daraus folgend längere Schulwege geschmälert werden.

4.2 Soziale Sicherung

4.2.1 Soziale Leistungen für Kinder und Jugendliche

Soziale Leistungen für Kinder und Jugendliche oder Transfers, die an ihr Vorhandensein im Haushalt anknüpfen, bestehen im Wesentlichen aus Angeboten der Jugendhilfe und Einkommenstransfers wie Kinder- und Erziehungsgeld (vgl. Tab. 5).

Leistungen der Jugendhilfe werden überwiegend auf kommunaler Ebene erbracht, weil hier ein direkterer Kontakt zu den Problemen besteht. Die Länder haben mit überörtlichen Angeboten wie Erholungsheimen Anteil an diesen Leistungen. Auf Bundesebene schlagen kinderbezogene Transfers zu Buche. Insgesamt haben alle Bereiche zusammen genommen jedoch auf Landes- und Bundesebene eine eher untergeordnete Bedeutung. Der Rückgang der Zahl von Kindern und Jugendlichen wird dementsprechend auch zu einem Sinken der Nachfrage oder der Notwendigkeit dieser Leistungen führen. Ein nicht unwesentlicher Teil der Kapazitätsanpassungen hat allerdings auch bereits begonnen, da die Zahl von Kindern und Jugendlichen unter 18 Jahren bereits seit längerem rückläufig ist. Weitere Entlastungen

Tab. 5: Anteile der Bereinigten Ausgaben für Aufgaben im Sozialbereich bei Bund, Ländern und Gemeinden 2000 an den Ausgaben für öffentliche Leistungen (Rechnungsergebnisse)

	Bund und Sonder- vermögen	Länder	Gemeinden	Sozialversiche- rungen
	Kinder und Jugendliche			
Familienhilfe (ohne Wohngeld) ^a	1,7	1,7	1,8	
Jugendhilfe einschl. Einrichtungen	0,1	1,7	4,4	
Insgesamt	1,8	3,4	6,2	
	Personen im Erwerbsalter			
Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsschutz	7,6	2,1	0,4	
Arbeitslosen- und Unfallversicherung	2,3			15,0
Insgesamt	9,9	2,1	0,4	15,0
	Alte			
Sozialvers. ohne Arbeitslosen-, Unfallvers.	31,0	0,2		84,8
Hilfe zur Pflege ^a	0,0	0,6	1,8	
Soziale Leistungen f. Folgen von Krieg etc.	3,7	0,9	0,7	
Krankenhäuser		1,6	0,9	
Insgesamt	34,7	3,2	3,4	84,8
	Ohne Altersbezug			
Sozialhilfe ohne Hilfe zur Pflege ^a	0,2	4,1	13,0	
Wohngeld ^a	0,8	0,8		
Insgesamt	1,0	4,8	13,0	

^a Anteile teilweise geschätzt

Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen

ergeben sich vor allem noch in Ostdeutschland, wenn ab 2020 die Geburtenzahlen noch einmal deutlich einbrechen werden. Da die Menge dieser Leistungen in direktem Verhältnis zur Zahl Kinder und Jugendlicher steht, führt ein Rückgang ihrer Anzahl auch zu direkten Einsparmöglichkeiten. Zwischen den Einkommenstransfers wie Kinder- und Erziehungsgeld und der Zahl der Kinder besteht eine direkte Beziehung, so dass ein Rückgang der Kinderzahl direkt zu Einsparungen führt. Die Entlastungen verteilen sich hier zu gleichen Teilen auf Bund und Länder, dürften insgesamt aber eine eher bescheidene Größenordnung erreichen.

4.2.2 Soziale Leistungen für Personen im Erwerbsalter

Sozialleistungen, die überwiegend für Menschen im mittleren Alter bestimmt sind, finden sich ausschließlich im Bereich Arbeitsmarkt. Hierzu zählen Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsschutz sowie die Arbeitslosen- und Unfallversicherung. Da sich deren Leistungen proportional zu der Zahl der sie in Anspruch nehmenden Personen verhält, hat die Lage am Arbeitsmarkt direkten Einfluss auf die Ausgaben. Vor allem in Ostdeutschland wäre durch den zu erwartenden Rückgang der Zahl der Personen im Erwerbsalter, bei gleich bleibender Erwerbsbeteiligung, mit einer Erholung auf dem Arbeitsmarkt zu rechnen, der die Arbeitslosenversicherung entlasten würde, auch wenn die Arbeitslosenrate mittelfristig wohl nicht so stark sinken dürfte wie das Erwerbspersonenpotenzial.

In qualitativer Hinsicht dürfte diesem Bereich künftig größere Bedeutung zukommen, da die Anforderungen an die sektorale und regionale Mobilität sowie die Produktivität der Arbeitnehmer in einer alternden Gesellschaft steigen. Nach Schätzungen in Börsch-Supan (2002: 33) muss in den kommenden Jahren mehr als ein Sechstel der Arbeitsplätze allein auf Grund altersbedingter Konsumverschiebungen umgeschichtet werden. In regionaler Hinsicht zeigen Berechnungen des BBR (vgl. Maretzke 1999 und Eltges; Zarth 1999), dass in Ost- und Westdeutschland die räumliche Verteilung der Arbeitsplätze sich weiterhin in ihren bisherigen Trends, verbunden mit weiteren regionalen Verschiebungen, fortsetzen werden. Sie bestehen in einer leichten Deglomeration in Westdeutschland, wo mit einer abnehmenden Zahl von Arbeitsplätzen in den hoch verdichteten Räumen zu rechnen sein wird. Hingegen weist Ostdeutschland leichte Agglomerationstendenzen auf, wo die hoch verdichteten Räume entgegen dem landläufigen Trend einen geringeren Rückgang oder immerhin eine stagnierende Entwicklung erwarten können. Eine weitere Polarisierung stellt hier auch das sich noch verschärfende Nord-Süd-Gefälle dar. Um gesamtwirtschaftlich bei einer niedrigeren Zahl von Erwerbstätigen das gleiche Pro-Kopf-Einkommen wie heute produzieren zu können, wird eine starke Zunahme der Arbeitsproduktivität notwendig sein (vgl. z.B. Börsch-Supan 2002). Dafür sind nicht zuletzt Investitionen in Humankapital, also (Berufs-)Ausbildung, auch durch staatliche Aus- und Weiterbildungsangebote notwendig. Insofern werden an arbeitsmarktpolitische Leistungen und Weiterbildungsangebote der alternden Erwerbstätigen vor allem auch qualitativ höhere Anforderungen gestellt. Damit könnte zwar die Zahl der sie in Anspruch nehmenden Personen durch eine Entspannung auf dem Arbeitsmarkt sinken, die Intensität der Ausgaben pro zu förderndem oder zu unterstützendem Fall jedoch steigen.

Der überwiegende Teil dieser Leistungen als einkommensumverteilende Maßnahmen wird von den Sozialversicherungen und dem Bund getragen. Letzterer trägt vor allem die Zuschüsse an die Bundesanstalt für Arbeit und den überwiegenden Teil der arbeitsmarktpolitischen Leistungen. Vor dem Hintergrund der föderalen Aufgabenwahrnehmung ist besonders wichtig, dass diese Leistungen bei räumlich stark divergierenden regionalen Arbeitsmärkten von der höchsten staatlichen Ebene wahrgenommen werden, um keine unerwünschten Wanderungen auszulösen, wie das bei einer Regionalisierung dieses Aufgabenbereichs der Fall sein könnte. Auf der anderen Seite muss jedoch darauf geachtet werden, dass sektorale und auch regionale Mobilität der Arbeitnehmer nicht behindert werden.

4.2.3 Soziale Leistungen für Alte

Sozialleistungen, die überwiegend oder ausschließlich älteren Menschen zugute kommen, bestehen im wesentlichen aus Leistungen der Renten- und Pflegeversicherung, aber auch Leistungen der Krankenversicherung und der Bereich Hilfe zur Pflege der Sozialhilfe gehören dazu, da ein überwiegender Teil ihrer Ausgaben von Älteren in Anspruch genommen wird. Da die Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung besonders auf Renten- und Krankenversicherung bereits an anderer Stelle intensiv diskutiert wurden, soll hier nur auf problematische Aspekte im föderalen Kontext hingewiesen werden, nämlich zur Renten- und Pflegeversicherung.

Zur Bewältigung der zunehmenden Altenlast in einem umlagefinanzierten Rentensystem bestehen, idealisiert betrachtet, drei Möglichkeiten: eine Erhöhung der Beiträge, die Senkung des Rentenniveaus oder eine Erhöhung des Bundeszuschusses. Da für eine Erhöhung der Beitragssätze nur noch ein geringer Spielraum nach oben besteht, müsste verstärkt auf die anderen zwei Möglichkeiten zurückgegriffen werden. Würde das Rentenniveau gesenkt, fielen indes vermehrt Rentenbezieher unter das Existenzminimum, was zu einem verstärkten Rückgriff auf die Sozialhilfe bzw. die 2003 eingeführte Grundsicherung führte, die beide von den Kommunen zu tragen sind, deren Belastung dann steigen dürfte. Eine Erhöhung des Bundeszuschusses würde zwar die Finanzierung der Rentenversicherung auf eine breitere steuerliche Grundlage stellen, aber ebenfalls c.p. die Steuerbelastung erhöhen und wäre wohl ebenso wenig akzeptiert wie die Erhöhung der Beitragssätze. Insofern besteht zwischen Beitragssatzsteigerungen und einer Erhöhung des Bundeszuschusses nur der Unterschied des größeren Personenkreises, der zur Finanzierung zur Verfügung steht. Da der Bund sowohl über Rentenversicherungen als auch über den Bundeszuschuss entscheiden kann, wäre es, wenn beide Alternativen ausscheiden, eine einfache Lösung, das mit einer Senkung des Rentenniveaus einhergehende Problem auf die Kommunen zu verlagern.

Bei der Pflegeversicherung ist die föderale Gemengelage noch etwas komplizierter. Die 1995 eingeführte Pflegeversicherung soll die Kosten der Pflege abdecken, ist jedoch nicht als Vollversicherung ausgestaltet. Der Rest der anfallenden Pflegekosten ist von den Pflegebedürftigen selbst oder ihren Angehörigen aufzubringen bzw., wenn dort keine ausreichenden Mittel vorhanden sind, von den Sozialhilfeträgern. Finanziert wird die Pflegeversicherung durch Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge in Höhe von 1,7% des Bruttoarbeitseinkommens. Sach- oder Geldleistungen der Pflegeversicherung sind in jeder Pflegestufe der

Höhe nach begrenzt und werden nicht dynamisiert, sondern sollen höchstens diskretionär angepasst werden, was seit der Einführung der Pflegeversicherung 1995 jedoch noch nicht geschah.¹⁴

Aus dieser Ausgestaltung folgt, dass mit zunehmenden Kostensteigerungen im Pflegebereich die Lücke zwischen den tatsächlichen Aufwendungen und den Leistungen der Pflegeversicherung größer wird und damit auch die Zahl der Pflegebedürftigen, die wieder der Sozialhilfe anheim fallen. Eine Erhöhung der Zahl der Bezieher von Hilfe zur Pflege hat denn auch seit 1998 – dem niedrigsten Wert seit Einführung der Pflegeversicherung mit 289 Tsd. Fällen – bereits wieder stattgefunden; bis 2000 stieg die Zahl der Fälle wieder bis auf 324 Tsd. an.

Vorausberechnungen des DIW zufolge wird sich die Gesamtzahl der Pflegebedürftigen bis 2020 gegenüber 1999 um mehr als 50% erhöhen, bis 2050 sogar um über 145% (Schulz; Leidl; König 2001: 12 f.). Die regional streuenden Altersstrukturen führen entsprechend zu regionalen Unterschieden in der Entwicklung der Zahl Pflegebedürftiger, die dann wiederum unterschiedliche Belastungen der Sozialhilfeträger zur Folge haben, was durch eine stärkere Intensität der Inanspruchnahme dieser Leistungen gerade in Regionen mit einer ungünstigen Altersstruktur – also besonders in Ostdeutschland¹⁵ – verstärkt wird. Da die Kommunen für die Leistungen der Sozialhilfe keine direkte Kompensation durch den Bund erhalten, bleibt die Belastung bei den betroffenen Gemeinden. Durch den Rückgang der Zahl der Beitragzahler wird das Finanzierungsproblem der Pflegeversicherung noch weiter verschärft. Würden die Pflegesätze auch weiterhin nicht oder nur unzureichend erhöht, zeichnet sich ab, dass die Sozialhilfe auch durch steigende Zahlen Pflegebedürftiger noch stärker wieder zur Finanzierung herangezogen werden muss, auch wenn die Beitragssätze deutlich angehoben würden. Erfolgen keine deutlichen Beitragssatzsteigerungen, bleibt als einzige Alternative die Einführung eines Bundeszuschusses zur Pflegeversicherung, um die abzusehenden Defizite aufzufangen.

Insgesamt trägt der Bund den allergrößten Teil der Sozialausgaben für Ältere. Da zudem im Sozialbereich beinahe alle altersspezifischen Ausgaben zu finden sind, trägt er vor allem durch die Zahlungen an die gesetzliche Rentenversicherung den größten Posten und wird von der Altenlast auch am stärksten betroffen sein. Länder und Gemeinden sind bis jetzt noch am wenigsten tangiert. Sollte sich jedoch in den kommenden Jahren auch das Problem der Altersarmut verschärfen und mehr Rentner Sozialhilfe oder Grundrenten in Anspruch nehmen, dürften sich die Belastungen der Gemeinden und Gemeindeverbände ebenfalls erhöhen.

¹⁴ Näheres vgl. Eisen 2001: 83 ff.

¹⁵ Zwar sind die durchschnittlichen Renten Ostdeutscher, besonders auch bei Frauen, heute noch höher als im Westen. Ab ca. 2020, wenn Kohorten, deren Erwerbsbiographie zum Großteil nach der Wende lag, in das Hauptalter der Pflegebedürftigkeit vorrücken, dürfte sich dieses Verhältnis jedoch umgekehrt haben.

4.2.4 Soziale Leistungen ohne Altersbezug

Soziale Leistungen, die altersunabhängig gewährt werden, sind finanziell von untergeordneter Bedeutung. Hierzu zählen die Sozialhilfe (ohne Hilfe zur Pflege) und das Wohngeld. Da deren Ausgaben direkt mit der Bevölkerungszahl zusammenhängen, dürfte die Belastung bei schrumpfender Bevölkerung proportional dazu sinken. Besonders abhängig sind beide Ausgabenkategorien von der Arbeitsmarktlage, welche wiederum die Primäreinkommen maßgeblich beeinflusst. Somit könnte die mit einem Rückgang der Bevölkerungszahl verbundene mögliche Entspannung auf dem Arbeitsmarkt die Inanspruchnahme von Wohngeld und Hilfe zum Lebensunterhalt zusätzlich entlasten. Da Arbeitsplätze und Arbeitsangebot aber wie gesehen räumlich unterschiedlich ausfallen, dürften vor allem Erwerbstätige dorthin wandern, wo Arbeitsplätze entstehen. Entgegen den Befürchtungen der ökonomischen Theorie des Föderalismus werden dann eher die Sozialfälle bleiben und Gemeinden, die ohnehin vom Bevölkerungsrückgang betroffen sein werden, zusätzlich belasten.

4.3 Bildung

4.3.1 Kindergärten

Kinderbetreuung gehört wie der gesamte Bereich der Jugendhilfe zum Aufgabenbereich der Kommunen. Diese betreiben solche Einrichtungen entweder selbst oder bezuschussen gemeinnützige Träger.¹⁶

Die Zahl der Kinder in den relevanten Altersgruppen hat sich in Ostdeutschland im Gefolge des Geburteneinbruchs innerhalb weniger Jahre beinahe halbiert. Durch den Wiederanstieg der Fertilität und vor allem dadurch, dass gegenwärtig die Generation potenzieller Mütter besonders stark besetzt ist, steigt das Nachfragepotenzial bis etwa 2006 jedoch wieder kräftig um rund ein Drittel an. Bis 2050 halbiert sich die Kinderzahl jedoch allmählich. Westdeutschland hat zwar einen etwas sanfteren Verlauf zu erwarten, gleichwohl reduziert sich die Kinder- und damit Nachfragerzahl auch hier um ein reichliches Drittel bis 2050.

Auf die Ausgaben für Kindertageseinrichtungen Ostdeutschlands hatte der Geburtenausfall bereits entlastende Wirkung. Hier konnten die Ausgaben für Kinderbetreuung zwischen 1992 und 2000 um 18% zurückgeführt werden, während westdeutsche Länder im gleichen Zeitraum ihre Ausgaben um die Hälfte erhöhten, was auf den zwischenzeitlich eingeführten Anspruch auf einen Kindergartenplatz zurückzuführen ist. Durch ein kaum vorhersagbares Nachfrageverhalten der Eltern, sind eindeutige Aussagen über die Auswirkungen des Geburtenrückgangs nur schwer möglich. Wenn der prozentuale Anteil der Kinder, die einen Kindergarten besuchen, steigen wird, kann dies mittelfristig leicht mögliche Einsparungen durch einen absoluten Rückgang der Kinderzahl wieder kompensieren. Jedoch wird die Entscheidung über das vorzuhaltende Angebot vom Bund getroffen, nicht in den Kommunen selbst. Problematisch ist zudem, dass bei der Entscheidung in diesem Bereich weniger Aspekte wie regionale Präferenzen für ein Angebot an Kinderbetreuung eine Rolle spielen,

¹⁶ Zur Finanzierung und zum rechtlichen Status von Kindertageseinrichtungen vgl. auch Färber 2001: 108 ff. sowie Spiess; Wagner; Kreyenfeld 2000: 269 ff.

sondern vielmehr sozial- und bildungspolitische Motive überwiegen, die eher in den gesamtstaatlichen Verantwortungsbereich gehören.

4.3.2 Schulen und Hochschulen

Im Schulbereich sind die Länder im wesentlichen für die Bezahlung der Lehrer und die curriculare Verwaltung verantwortlich, die Gemeinden für die Gebäude und ihren Unterhalt. Der Lehrerberarf ist ein eher variabler Faktor. Mittelfristig lässt sich ihre Zahl prinzipiell recht gut den Schülerzahlen anpassen, vor allem gegenwärtig, wo sehr viele Lehrer ihrem Pensionsalter nahe sind. Ob eine Rückführung der Lehrerschaft in einer schrumpfenden und alternenden Gesellschaft auch wünschenswert ist, ist eine andere Frage, vor allem dann, wenn, wie vielfach behauptet wird, die Schüler-Lehrer-Relation zu hoch ist und für eine bessere Qualität der Schulausbildung eher sinken sollte. Geht man davon aus, dass für die zukünftig notwendige stärkere Produktivitätssteigerung größere Humankapitalinvestitionen als bisher notwendig sein werden, dann wäre eine Maßnahme dazu auch in der Verbesserung der Schüler-Lehrer-Relation zu sehen. In diesem Fall fielen die möglichen Einsparungen bei den Ländern unterproportional zum Rückgang der Schülerzahlen aus.

Für die Gemeinden, welche die Schulen zu unterhalten haben, ist der Wandel schwieriger zu bewältigen, denn ganze Schulen sind schwerer teilbare Einheiten. Hier sind mehrere Fälle denkbar. Wenn die Kinderzahlen nicht so stark sinken, dass ganze Schulen geschlossen werden können, werden die Unterhaltskosten je Kind ansteigen. Bei stärker rückläufigen Schülerzahlen in Großstädten ist die Schulschließung oder Zusammenlegung aufgrund des engeren räumlichen Zusammenhangs in der Stadt weniger problematisch. In dünner besiedelten Räumen besteht lediglich die Wahl zwischen Zwergschulen, wo Lehrer Schüler mehrerer Altersjahrgänge gleichzeitig betreuen (was pädagogisch nicht unbedingt nachteilig sein muss), und Schulschließungen. Letzteres wäre mit der Notwendigkeit größerer Mobilität verbunden, wobei die zusätzlichen Kosten der Schülerbeförderung von den Gemeinden getragen oder den Eltern angelastet werden können.

Die Entwicklung der Schülerzahlen verlief bereits und verhält sich auch zukünftig regional stark unterschiedlich. Nach Vorausberechnungen der Kultusministerkonferenz zur Entwicklung der Schülerzahlen bis 2020 (vgl. Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder 2002) verzeichnen westdeutsche Länder im Primarbereich seit 1997 Rückgänge der Schülerzahlen, die bis 2020 kontinuierlich anhalten werden. In Ostdeutschland hingegen sind die Rückgänge durch den Geburtenausfall nach der Wende bereits überwunden: in den kommenden Jahren ist hier sogar noch einmal ein Anstieg zu erwarten. Der stärkste Rückgang dürfte sich längerfristig aber ergeben, wenn bei ähnlich niedriger Fertilität wie heute die Kinder der zur Wendezeit geborenen Kohorten eingeschult werden, also etwa in den 2020er Jahren. Im Sekundarbereich I sind in Westdeutschland ab 2004 Rückgänge der Schülerzahlen zu erwarten, in Ostdeutschland dauert der Rückgang noch bis 2009 an, bis sie auch hier wieder steigen. Zeitversetzt um sechs Jahre wird die gleiche Entwicklung dann auch den Sekundarbereich II treffen, wo ab 2006 die Ober- und Berufsschulen in Ostdeutschland deutliche Einbußen an Schülern verzeichnen werden. Hier wird sich das Schließungsproblem bei den Berufsschulen noch stärker stellen, da ihre Dichte ohnehin bereits relativ gering ist und da bereits heute nicht jede berufsbildende Schule für alle Ausbildungsberufe ein Lehrangebot vorhält.

Nach Vorausberechnungen des DIW (vgl. Jeschek 2003: 221 f.) bestimmt der Rückgang der Schülerzahlen auch den Lehrerberarf. In Westdeutschland sinkt er kontinuierlich bis zum Jahr 2020 auf 18%, während Ostdeutschland bis 2010 einen Rückgang, danach aber auch wieder einen Anstieg erwarten kann, insgesamt wird der Bedarf hier jedoch nur um 16% sinken. Wird ein Teil des Einsparpotenzials für eine Verbesserung der Schüler-Lehrer-Relation hin zum internationalen Durchschnitt, was besonders in Westdeutschland nötig wäre, verwendet, dann sinkt nach dieser Vorausberechnung der Lehrerberarf in den alten Ländern nur noch um 10%, in den neuen Ländern um 14%.

Insgesamt machen die Ausgaben für Schulen bei den Ländern knapp 18% ihrer Ausgaben für öffentliche Güter aus, auf kommunaler Ebene 8%, wobei davon auszugehen ist, dass die Einsparpotenziale durch rückläufige Schülerzahlen bei den Gemeinden geringer ausfallen dürften. Auf Gemeindeebene kommt noch erschwerend hinzu, dass Kommunen in Ländern mit Berücksichtigung von Schülerzahlen im Nebenansatz des Kommunalen Finanzausgleichs zeitlich relativ unmittelbar mit einem Rückgang an Schlüsselzuweisungen zu rechnen haben. Mögliche Kosteneinsparungen durch Schließungen lassen sich jedoch erst zeitversetzt, wenn überhaupt realisieren. Generell verstärkt die Ausdifferenzierung des Bildungssystems in der Sekundarstufe I und bei den berufsbildenden Schulen die Unteilbarkeiten.

Projektionen über die Entwicklung der Zahl der Studierenden sind mit größeren Unsicherheiten verbunden als solche im Schulbereich, da neben Vorausberechnungen über die Zahl der Schulabgänger noch Annahmen über den Anteil der Schulabgänger mit Hochschulzugangsberechtigung und die Quoten für den Übergang der Studienberechtigten auf die Hochschulen zu treffen sind. Nach Modellrechnungen der Kultusministerkonferenz¹⁷, die von 2000 bis 2015 reicht, wäre bei einer Fortschreibung des Status quo langfristig mit weniger Studierenden zu rechnen. Die Zahl der Studierenden im ersten Fachsemester z.B. wird um rund 12% zurückgehen. Da diese Größe auch ein Indikator für den Personalbedarf der Hochschulen sowie den Hochschulbau ist, bestünde in etwa dieser Größenordnung auch Spielraum für Kapazitätsanpassungen und Einsparungen.

Wie im Schulbereich könnten auch hier Einsparungen durch ein sinkendes Studierendenpotenzial eine qualitativ verbesserte Hochschulausbildung gegenfinanzieren. Ob es tatsächlich dazu kommt, ist eine andere Frage. Denn Ziele wie Verbesserung des Humankapitals sind gesamtgesellschaftlicher Art und werden in der Regel von der obersten föderativen Ebene vorgegeben. Mit Ausnahme der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau sind Hochschulen jedoch Ländersache, die in diesem Bereich eher eigene Interessen verfolgen dürften.

¹⁷ Vgl. Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder (2001).

5. Welche föderative Ebene wird in welcher Form vom demografischen Wandel betroffen sein?

Aufgrund eines hohen Anteils reiner öffentlicher Güter weist ein großer Teil der Leistungen des Bundes positive Skalenerträge auf (vgl. Tab. 6). Mit dem kommenden Rückgang der Bevölkerung werden diese Leistungen je Einwohner und Steuerzahler teurer werden. In welcher Größenordnung sich dieser Anstieg bewegen wird, hängt von möglichen Produktivitätsfortschritten beim Angebot dieser Leistungen ab oder einer möglichen Aufgabenkritik, die zu einer Rückführung des Angebots führen könnte.

Die zweite demografische Bürde des Bundes stellen die Sozialleistungen an ältere Menschen dar. Auch wenn der überwiegende Teil dieser Leistungen über die Sozialversicherungen abgefangen wird, sind die Zuschüsse zu den Gesetzlichen Renten- und Krankenversicherungen ein bedeutender Posten im Bundeshaushalt. Ob jedoch der Bund oder die Sozialversicherungen durch die steigende Altenlast noch stärker in Anspruch genommen werden, hängt von politischen Entscheidungen ab – die vom Bund maßgeblich mitbestimmt

Tab. 6: Föderative Ebenen und ihre Abhängigkeit vom demografischen Wandel (prozentuale Anteile der Ausgaben der jeweiligen Kategorie an den Gesamtausgaben für öffentliche Leistungen der jeweiligen Ebene 2000)

	Altersbezug			
	Jüngere	Erwerbsalter	Alte	Ohne Altersbezug
	Leistungen mit weitgehend konstanten Durchschnittskosten			
Bund u. Sondervermögen	3	10,1	34,7	2,1
Länder	32,8	2,7	3,2	12,9
Gemeinden, Gemeindenv., Zweckv. Sozialversicherungen	21	1,3	3,4	13,7
EU-Anteile		15	84,8	
	Leistungen mit weitgehend fallenden Durchschnittskosten			
Bund u. Sondervermögen				44,5
Länder				37,5
Gemeinden, Gemeindenv., Zweckv. Sozialversicherungen				56,5
EU-Anteile				100
	Nachrichtlich: Versorgung und Beihilfen			
Bund u. Sondervermögen			5,6	
Länder			10,7	
Gemeinden, Gemeindenv., Zweckv. Sozialversicherungen			3,2	
EU-Anteile			0,2	

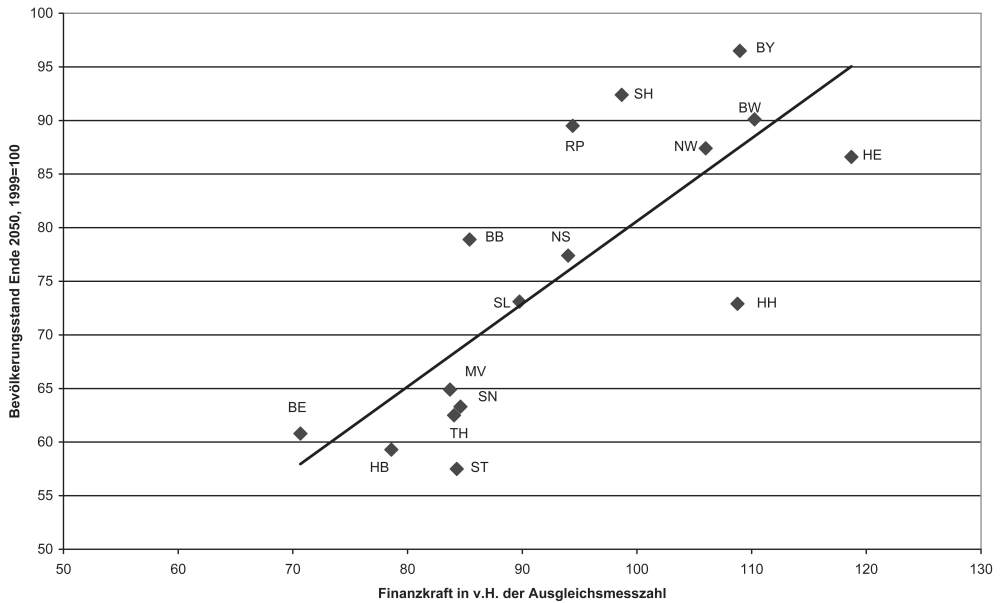
^a Anteile teilweise geschätzt
 Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen

werden. Wie auch immer diese Entscheidungen jedoch ausfallen werden, steigt auf jeden Fall die regionale Umverteilung von (Alters-)Einkommen und Beitragsleistungen. Diese Umverteilung wird noch dadurch verschärft, dass zwischen den Ländern und auch in kleinräumiger abgegrenzten Räumen eine positive Korrelation zwischen Bevölkerungsentwicklung und wirtschaftlicher Dynamik besteht. Regionen mit relativ hoher Alterung und starken Bevölkerungsverlusten wie z.B. in Ostdeutschland leiden häufig gleichzeitig unter hoher Arbeitslosigkeit und Strukturschwäche. Andererseits finden sich in Bayern oder Baden-Württemberg sowohl eine relativ günstige Bevölkerungsentwicklung als auch eine relativ günstige wirtschaftliche Basis (siehe auch Abb. 3). Vor dem Hintergrund der räumlich divergierenden Bevölkerungsalterung ist die derzeitige föderale Aufgabenverteilung, bei der soziale Leistungen auf der höchsten Ebene angeboten werden, insofern nur folgerichtig. Denn das Ausmaß der Verwerfungen in der Bevölkerungsentwicklung hätte bei einer Regionalisierung von Sozialleistungen, z.B. indem sie auf der Landesebene angesiedelt würden, dann auch große regionale Unterschiede in den Beitragssätzen und Leistungen zur Folge, die für Personen und Unternehmen weitere Anreize zur Migration sein dürften, was die Situation weiter verschärfen könnte.

Auf Landesebene schlägt ebenfalls ein großer Anteil an Aufgaben mit positiven Skalenerträgen zu Buche, allerdings in geringerem Umfang als beim Bund. Mögliche Einsparungen können bei dieser Ausgabenart besonders bei Kosten der politischen Führung realisiert werden, wenn einige Bundesländer fusionieren (siehe auch Geppert 1999). Da die Länder bei einem großen Teil der Aufgaben die Verwaltungshoheit mit der entsprechenden Personalausstattung haben, tragen sie im Gegensatz zu Bund und Gemeinden auch einen relativ hohen Anteil der Ausgaben für Versorgung und Beihilfen. Gegenwärtig belaufen sie sich auf ein Zehntel der Ausgaben der Länder. Nach Projektionen bei Färber (1995: 97 ff.) wird sich die Zahl der Versorgungsempfänger wegen der ungleichmäßigen Altersstruktur der Beamten in den Ländern zwischen 2000 und 2020 um 70% erhöhen und danach relativ stabil bleiben. Zum Vergleich: Die Zahl der pensionierten Beamten bei den Gemeinden erhöht sich im gleichen Zeitraum lediglich um 18%, die Zahl pensionierter Beamter und Richter des Bundes steigt um 27%. Die einzige Einsparmöglichkeit, die sich für die Länder aus dem demografischen Wandel ergibt, befindet sich im Bildungsbereich. Hier haben die Länder bereits Personal eingespart und können das auch künftig noch. Dies umso mehr, als in den kommenden Jahren ein großer Teil der Lehrer pensioniert wird und somit auch genügend Planungsspielraum bestehen dürfte.

Die Gemeinden haben den größten Teil an Leistungen mit positiven Skalenerträgen zu tragen. Der zweite größere Posten besteht in Leistungen an Kinder und Jugendliche. Wobei auf kommunaler Ebene fraglich ist, ob Kommunen bei dieser Art von Leistungen ebenso einfach Einsparungen realisieren können wie die Länder, da hier der weniger flexible Teil der Leistungserbringung zu finden ist. Ebenso sind alle netzgebundenen und anderen Infrastrukturleistungen auf dieser Ebene angesiedelt. Gegenüber dem Bund haben die Kommunen zudem den Nachteil, dass sie bei Finanzierungsschwierigkeiten nicht durch eine aufgabenkritische Überprüfung der Notwendigkeit von Leistungen auf die Herausforderungen reagieren können, sondern sie in jedem Fall und auch in einer festgelegten Qualität anbieten müssen, da hier überwiegend Pflichtaufgaben betroffen sind.

Abb. 3: Bevölkerung Ende 2050 und Finanzkraft der Bundesländer^a



^a Finanzkraft in v.H. der Ausgleichsmesszahl als Durchschnitt der Jahre 1995–2000, nach Umsatzsteuervorwegausgleich und vor dem Länderfinanzausgleich i.e.S.

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Bundesfinanzministeriums und eigenen Berechnungen.

Der vorliegende Beitrag beschäftigt sich zwar mit der Ausgabenseite, ein kurzer Blick auf die Einnahmen ist dennoch nötig. Die Frage, inwieweit die Steuereinnahmen insgesamt vom Rückgang und der Alterung der Bevölkerung betroffen sein werden, ist derzeit noch sehr wenig erforscht, noch weniger die ihrer Abhängigkeit von den Steuereinnahmen der Gebietskörperschaften. Ein im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen durchgeführtes Gutachten kommt auf Basis eines Mikrosimulationsmodells zu dem Schluss, dass bei einem generell unterstellten Produktivitätsfortschritt von 1,75% und einem Rückgang der Arbeitslosigkeit auf 5,6% bis 2020 unabhängig von unterschiedlichen Bevölkerungsszenarien die Steuereinnahmen insgesamt in etwa in gleichem Maße zurückgehen werden wie die Bevölkerungszahl (vgl. Bach u.a. 2002). Generell sinkt hiernach das Aufkommen der Einkommensteuer besonders bei sich verschlechternder Arbeitsmarktlage und stärkerer Alterung (letzterer Effekt wird durch eine nachgelagerte Besteuerung der Leibrenten etwas gemildert). Das Aufkommen der indirekten Steuern reagiert hingegen stärker auf Veränderungen der Bevölkerungszahl insgesamt. Somit ist also nicht zu erwarten, dass sich möglicherweise ergebende höhere Pro-Kopf-Ausgaben durch höhere Pro-Kopf-Steuereinnahmen wieder finanzieren lassen, Länder mit ungünstiger Bevölkerungsentwicklung werden aufgrund dessen auch weniger Steuern einnehmen. Mehr noch: Die nach dem örtlichen Aufkommen vorgenommene Verteilung des Länderanteils der Gemeinschaftssteuern begrenzt eine mögliche regionale Umverteilung des Steueraufkommens hin zu Ländern mit bevölkerungsbedingt möglicherweise höheren Ausgaben. Höchstens der Vorwegausgleich der Umsatzsteu-

er wird zu diesem Zweck durchgeführt, die Umverteilungsmasse ist jedoch auf 25% des Länderanteils an der Umsatzsteuer und auf einen Ausgleichsgrad von 92% des Länderdurchschnitts beschränkt.

Einige Bemerkungen zur Umverteilung innerhalb des Länderfinanzausgleichs i.e.S. sind ebenfalls notwendig. Abstrakte Mehrbedarfe aufgrund durchschnittlich steigender oder fallender Ausgaben je Einwohner bei variierender Bevölkerungszahl wurden bislang nur bei vermuteten sinkenden Skalenerträgen berücksichtigt. Dies gilt für die Stadtstaatenveredelung und für die kommunale Einwohnerwertung beim Einbezug der kommunalen Finanzkraft in den Länderfinanzausgleich. Seit 1992 mahnte das Bundesverfassungsgericht, dass der Finanzausgleichsgesetzgeber auch abstrakte Mehrbedarfe für dünnbesiedelte Gebiete berücksichtigen solle. In dem 2001 verabschiedeten Maßstäbengesetz und der dazugehörigen Bundesratsentschließung wurde dem nun Rechnung getragen. Ab 2005 entfällt die bisherige kommunale Einwohnerwertung völlig, zudem wird die kommunale Finanzkraft zu 64% statt 50% in den Länderfinanzausgleich einbezogen. In den dünnbesiedelten Ländern Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen-Anhalt werden alle Einwohner pauschal mit 105%, 103% und 102% gewichtet. Unabhängig von den Steuereinnahmen in den Ländern führen diese Regelungen zu Umverteilungen unter den Ländern. Hätte diese Regelung bereits gegolten, dann hätte Nordrhein-Westfalen nach Fehr (2000: 577) 440 Mio. DM zusätzlich in den Finanzausgleich einzahlen müssen. Belastet werden mit dieser Regelung also eher dichtbesiedelte Flächenländer. Eine Umverteilung hin zu den dünner besiedelten Ländern ergibt sich allerdings schon allein aus der künftigen Nicht-Berücksichtigung abstrakter Mehrbedarfe von Gemeinden mit hoher Einwohnerzahl, denn die Umverteilungswirkungen der höheren Gewichtung der kommunalen Einwohner Mecklenburg-Vorpommerns, Brandenburgs und Sachsen-Anhalts dürften eher gering ausfallen.

Ob diese Neuregelung vor dem Hintergrund der künftigen Bevölkerungsentwicklung Bestand haben wird, ist zweifelhaft. Wie Abb. 3 zeigt, ist eine positive Korrelation zwischen Finanzkraft und dem Bevölkerungsstand im Jahr 2050 offensichtlich. Länder wie Bayern, Schleswig-Holstein oder Baden-Württemberg, die mit den geringsten Bevölkerungsverlusten rechnen müssen, hatten in der zweiten Hälfte der Neunzigerjahre auch die höchste durchschnittliche Finanzkraft. Am unteren Ende des Punktehaufens befinden sich aber nicht nur die ostdeutschen Bundesländer: Auch die Stadtstaaten Berlin und Bremen befinden sich hier. Geht man davon aus, dass die Anpassungen des Bevölkerungsrückgangs Kosten verursachen werden, dann werden in dieser „Verteilungsrunde“ des Länderfinanzausgleichs Sachsen und Thüringen, in einem weiteren Sinne auch das Saarland und Niedersachsen benachteiligt. Möchte der Gesetzgeber für diese Kosten einen Ausgleich herstellen, stellt sich die Frage, mit welchem Mittel. Dies kann über eine Formel, die einen abstrakten Mehrbedarf anhand eines Indikators der Bevölkerungsentwicklung berechnet, geschehen oder über pauschale Zuweisungen in einer späteren Stufe des Länderfinanzausgleichs. Allerdings dürfte eine Formellösung nicht nur eleganter, sondern auch sachgerechter sein. Ergibt sich durch eine ungünstige Bevölkerungsentwicklung auch eine geringere Wirtschafts- und Finanzkraft, wäre diese eher durch Zuweisungen auszugleichen.

Dass die Berücksichtigung der kommunalen Einwohner nach der Neuregelung pauschal vorgenommen wird, ist jedoch nicht ganz sachgerecht. Zum einen haben die obigen Analysen gezeigt, dass besonders die Gemeindeebene ihre Leistungen künftig mit höheren Pro-

Kopf-Ausgaben anbieten wird, wenn die Bevölkerungszahl sinkt. Zum zweiten gibt es auch innerhalb eines Bundeslandes gleichzeitig Regionen mit steigenden und mit rückläufigen Einwohnerzahlen. Die alte Regelung war hier insofern sachgerechter, als sie die kommunale Einwohner in Abhängigkeit der Bevölkerungszahl gewichtet hat.

6. Strategien und Schlussfolgerungen

Die Möglichkeiten, den demografischen Wandel in einem föderativen Staat zu bewältigen, sind vielfältig, verlangen aber bereits heute Reformen. Der demografische Wandel muss jedoch nicht nur negative Auswirkungen haben. Positive Aspekte wie die Möglichkeit, Einsparungen mit einer höheren Qualität oder einem breiteren Angebot an Leistungen zu verbinden, wie dies z.B. im Schulbereich möglich wäre, bestehen durchaus. Kostensenkungen und eine effizientere Bereitstellung öffentlicher Leistungen sind eine weitere Möglichkeit, den kommenden Herausforderungen zu begegnen.

Eine solche Gelegenheit zur Kostensenkung, die besonders auf kommunaler Ebene entlastend wirkt, bestünde in einer Senkung von übermäßigen (Qualitäts-)Standards oder Regulierungen, wie sie z.B. im Kindergartenbereich zu finden sind. Solche Standards oder Regulierungen werden üblicherweise vom Bund, der EU oder den Ländern erlassen und bestimmen dann, wie – gelegentlich auch ob – eine Leistung angeboten werden muss, und engen den Spielraum unterer Ebenen ein. Positiv an solchen einheitlichen Standards ist hingegen, dass die sie betreffenden Leistungen in allen Gemeinden zu gleicher Qualität verfügbar sein müssen, damit unerwünschte Wanderungen durch starke Differenzen bei der infrastrukturellen Ausstattung vermieden werden.

Um auf kommunaler Ebene eine bessere Betriebsgröße von infrastrukturellen Einrichtungen zu erreichen, sind auch gemeindeübergreifende Arrangements in Zweckverbänden denkbar und wünschenswert. Vielfach sind sie auch in Bereichen, wo dies leicht durchführbar ist, bereits eingeführt worden, sodass künftig keine größeren Einsparpotenziale mehr bestehen dürften. Eine regionale Konzentration von (nicht nur öffentlichen) Leistungen wäre jedoch mit der Notwendigkeit von größerer räumlicher Mobilität der Bürger und damit zusätzlichen Kosten verbunden. Besonders beim öffentlichen Personennahverkehr könnte großer Druck entstehen, wenn sein Angebot bei sinkender Bevölkerungszahl unwirtschaftlicher wird, das Angebot aber möglicherweise in der Fläche dringender benötigt wird.

Einige Abmilderungen des Problems können sich auch durch Änderungen an der Finanzverfassung ergeben. Kommunen mit rückläufigen Bevölkerungs- und Schülerzahlen, denen aufgrund dessen niedrigere Zuweisungen aus dem Kommunalen Finanzausgleich drohen, könnte geholfen werden, indem die Anpassung der Schlüsselzuweisungen mit einer Zeitverzögerung von einigen Jahren erfolgt, ähnlich wie das beim Gemeindeanteil der Einkommensteuer (unfreiwilligerweise) der Fall ist. Dann besteht in der Zwischenzeit Gelegenheit, das Problem zu erkennen und darauf mit entsprechenden Maßnahmen zu reagieren. Solche Zeitverzögerungen wären im übrigen in allen Finanzausgleichen bei Indikatoren, die auf Einwohner oder Teilpopulationen bezogen sind, wünschenswert. Dieses Problem besteht auch im Länderfinanzausgleich. Auch hier wird die aktuelle Bevölkerungszahl zur Herstellung der Vergleichbarkeit unter den Ländern herangezogen. Dies ist allerdings nicht der einzige reformbedürftige Aspekt. Auch das finanzielle Verhältnis zwischen Ländern und

Kommunen sollte überdacht werden. Da auf die Kommunen künftig höhere Pro-Kopf-Ausgaben zukommen werden, die kaum durch eigene Einnahmen kompensierbar sein dürften, sollte in Betracht gezogen werden, ob nicht die Länder z.B. durch eine Erhöhung der Steuerverbundquote den Kommunen einen Ausgleich schaffen. Dies sollte zumindest so weit geschehen, wie die Länder selbst über den Länderfinanzausgleich Zuweisungen erhalten, die auch Nachteile einer ungünstigen Bevölkerungsentwicklung ausgleichen (sollen), da die Landesebene von allen Ebenen noch am relativ wenigsten vom Bevölkerungsrückgang betroffen sein wird.

Ein problematischer Aspekt betrifft besonders den Bildungsbereich. Hier werden gesamtgesellschaftliche Ziele formuliert, z.B. über die Versorgung mit Kindergartenplätzen oder über den gesellschaftlich gewünschten Anteil an Menschen mit akademischer Ausbildung, für deren Leistungserfüllung jedoch Länder oder Gemeinden zuständig sind. Vor allem die Länder könnten jedoch kaum auf die Einhaltung dieser gesamtgesellschaftlichen Zielvorgaben verbindlich verpflichtet werden. Im Gegenteil: Bei sich möglicherweise ergebenden finanziellen Anspannungen dürften sie gerne bereit sein, bei der ersten sich bietenden Gelegenheit Einsparungen vorzunehmen.

Bei allen regionalen Unterschieden darf schließlich nicht vergessen werden, dass die kommenden Belastungen auch in Regionen, die eine vergleichsweise günstige Bevölkerungsentwicklung zu erwarten haben, eine enorme Herausforderung darstellt. Die Bewältigung des demografischen Wandels ist daher eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die von allen Gebietskörperschaften gleichermaßen, am besten gemeinsam und vor allem sehr bald angegangen werden sollte.

Literatur

- Bach, St. u.a. (2002): Demographischer Wandel und Steueraufkommen. Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Materialien 20, Berlin.
- Bailey, St. J. (1999): Local Government Economics, Principles and Practice. Houndmills u.a.
- Birg, H.; E.-J. Flöthmann (2001a): Demographische Projektionsrechnungen für die Rentenreform 2000 – Methodischer Ansatz und Hauptergebnisse. IBS-Materialien, Band 47A, Institut für Bevölkerungsforschung an der Universität Bielefeld, Bielefeld.
- Birg, H.; E.-J. Flöthmann (2001b): Demographische Projektionsrechnungen für die Rentenreform 2000 – Ergebnisse in Tabellenform. IBS-Materialien, Band 47B, Institut für Bevölkerungsforschung an der Universität Bielefeld, Bielefeld.
- Birg, H.; Filip, D.; Flöthmann, E.-J.; Frein, T. (1997): Zur Eigendynamik der Bevölkerungsentwicklung der 16 Bundesländer Deutschlands im 21. Jahrhundert. IBS-Materialien, Band 42. Institut für Bevölkerungsforschung und Sozialpolitik, Bielefeld.
- Böltken, F., Bucher, H.; Janich, H. (1997): Wanderungsverflechtungen und Hintergründe räumlicher Mobilität in der Bundesrepublik seit 1990. Informationen zur Raumentwicklung, S. 35–49.
- Börsch-Supan, A. (2002): Kann die Finanz- und Sozialpolitik die Auswirkungen der Bevölkerungsalterung auf den Arbeitsmarkt lindern? In: Genser, B. (Hrsg.): Finanzpolitik und Arbeitsmärkte. Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 289. Berlin, S. 9–44.
- Boyne, G. (1995): Population Size and Economies of Scale in Local Government. In: Policy and Politics, 23 (3), S. 213–222.

- Bretz, M. (2000): Methoden der Bevölkerungsvorausberechnung. In: Mueller, U.; Nauck, B.; Diekmann, A. (Hrsg.): Handbuch der Demographie, Bd. 1. Berlin u.a., S. 643–681.
- Bucher, H.; Kocks, M. (1999): Die Bevölkerung in den Regionen der Bundesrepublik Deutschland. Eine Prognose des BBR bis zum Jahr 2015. Informationen zur Raumentwicklung, Heft 11/12, S. 755–772.
- Bundesministerium des Innern (2000): Modellrechnungen zur Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahr 2050.
- Cutler, D. u.a. (1990): An Ageing Society: Opportunity or Challenge? In: Brookings Papers on Economic Activity, S. 1–73.
- Echevarría, C. A. (1995): On age distribution of population, government expenditure and Fiscal federalism. In: Journal of Population Economics, Vol. 8, S. 301–313.
- Eisen, R. (2001): Soziale Sicherungssysteme und demographische Herausforderungen, 5 Jahre Gesetzliche Pflegeversicherung: eine Zwischenbilanz. In: Schmähl, W., Ulrich, V. (Hrsg.): Soziale Sicherungssysteme und demographische Herausforderungen. Tübingen, S. 73–94.
- Eltges, M.; Zarth, M. (1999): Szenarien der Arbeitsplatzentwicklung bis 2010. In: Informationen zur Raumentwicklung 11/12/1999, S. 809–825.
- Färber, G. (1988): Probleme der Finanzpolitik bei schrumpfender Bevölkerung. Frankfurt/M.
- Färber, G. (1995): Revision der Personalausgabenprojektion der Gebietskörperschaften bis 2030. 4. Aufl., Speyerer Forschungsberichte Nr. 110, Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Speyer.
- Färber, G. (2001): Theorie und Praxis kommunaler Gebührenkalkulation. In: Andel, N. (Hrsg.), Probleme der Kommunalfinzen. Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 283, Berlin, S. 57–124.
- Fehr, H. (2001): Fiskalische und allokativen Konsequenzen des neuen Länderfinanzausgleichs. In: Wirtschaftsdienst, 81. Jg., Heft 10, S. 573–579.
- Felderer, B. (1983): Wirtschaftliche Entwicklung bei schrumpfender Bevölkerung. Berlin.
- Foot, D. K. (1984): The Demographic Future of Fiscal Federalism in Canada. In: Canadian Public Policy, Vol. 10, H. 4, S. 406–414.
- Geppert, K. (1999): Länderneugliederung als Beitrag des öffentlichen Sektors zur Effizienzsteigerung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Fiskalische Krise: Räumliche Ausprägungen, Wirkungen und Reaktionen. Hannover, S. 220–240.
- Grünheid, E.; Roloff, J. (2000): Die demographische Lage in Deutschland 1999 mit dem Teil B: „Die demographische Lage in den Bundesländern – ein Vergleich“. Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft 25, S. 3–150.
- Jeschek, W. (2003): Modellrechnungen zum Lehrerbedarf an allgemein bildenden Schulen bis 2020, Ergebnisse einer Neuberechnung. In: DIW-Wochenbericht, 70 (15), S. 219–225.
- Kähler, J. (1982): Agglomeration und Staatsausgaben – Brechtsches und Wagnersches Gesetz im Vergleich. In: Finanzarchiv, N.F., Bd. 40, H. 3, S. 445–474.
- Kempe, W. (1999): Rückgang der erwerbsfähigen Bevölkerung in Deutschland bei stagnierender Bevölkerungszahl: eine Bevölkerungsprojektion bis 2010. Wirtschaft im Wandel 5 (5), S. 3–10.
- Kocks, M.; Schlömer, C. (1999): Ausgewählte Ergebnisse der Raumordnungsprognose 2015. In: Informationen zur Raumentwicklung, 11/12, S. 843–908.
- Lechner, M. (1998): Eine empirische Analyse des Geburtenrückgangs in den neuen Bundesländern aus der Sicht der neoklassischen Bevölkerungsökonomie. Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften 118 (3), S. 463–488.
- MaCurdy, T.; Nechyba, T. (2001): How does a Community's Demographic Composition Alter its Fiscal Burdens? In: Auerbach, A.; Lee, R. (eds.): Demographic Change and Fiscal Policy, Cambridge, MA, S. 101–148.

- Maretzke, S. (1999): Die Entwicklung des Arbeitskräfteangebots in den Regionen Deutschlands bis 2015. In: Informationen zur Raumentwicklung 11/12/1999, S. 793–807.
- Schulz, E.; Leidl, R.; König, H.-H. (2001): Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf die Zahl der Pflegefälle, Vorausschätzungen bis 2020 mit Ausblick auf 2050. Diskussionspapier Nr. 240, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.
- Schwarz, K. (1998): Gibt es Alternativen zu der für Deutschland erwarteten Bevölkerungsentwicklung? Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft 23 (3), S. 335–341.
- Seitz, H. (2000): Der Einfluss der Bevölkerungsdichte auf die Kosten der öffentlichen Leistungserstellung. Gutachten im Auftrag der Finanzministerien der Länder Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg. Mimeo.
- Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder (Hrsg.) (2002): Vorausberechnung der Schüler- und Absolventenzahlen 2000 bis 2020. Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz, Nr. 162 – August 2002, Bonn.
- Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder (Hrsg.) (2001): Prognose der Studienanfänger, Studierenden und Hochschulabsolventen bis 2015. Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz, Nr. 154, Bonn.
- Spiess, C. K.; Wagner G.; Kreyenfeld, M. (2000): Kindertageseinrichtungen in Deutschland – ein neues Steuerungsmodell bei der Bereitstellung sozialer Dienstleistungen. DIW-Wochenbericht 67, S. 269–275.
- Winkel, R. (2001): Die Bevölkerungsentwicklung verändert die Anforderungen an die Siedlungsplanung. In: Raumforschung und Raumordnung, 59 (1), S. 3–5.

Ausgleichsgrad und Anreizwirkungen des deutschen Länderfinanzausgleichs: Eine kritische Analyse

Gliederung

1. Einleitung
2. Anforderungen an einen Finanzausgleich aus ökonomischer Sicht
3. Ausgleichsgrad des bundesstaatlichen Finanzausgleichs in Deutschland
 - 3.1 Bestimmung der Finanzkraft
 - 3.2 Bedarfelemente im bundesstaatlichen Finanzausgleich
 - 3.3 Definition des Ausgleichsgrades
 - 3.4 Zwischenfazit zum Ausgleichsgrad
4. Anreizwirkungen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs in Deutschland
 - 4.1 Ursachen der unterschiedlich hohen Selbstbehalte
 - 4.2 Zum Einfluss der Wirtschaftspolitik der Länder auf ihre ökonomische Entwicklung
 - 4.3 Zum Einfluss der Selbstbehalte auf die Finanzpolitik der Länder
 - 4.4 Mehreinnahmen als Anreiz für Landesregierungen?
 - 4.5 Prämienmodell im Finanzausgleich ab 2005
 - 4.6 Zwischenfazit zu den Anreizwirkungen
5. Schlussbemerkung

Literatur

1. Einleitung

Nach der Verabschiedung des Maßstäbengesetzes und des Solidarpaktfortführungsgesetzes Ende des Jahres 2001 hat sich die Diskussion um den bundesstaatlichen Finanzausgleich beruhigt. Es ist allerdings davon auszugehen, dass die anvisierte Haltbarkeit des neuen Finanzausgleichsrechts (bis zum Jahr 2019) nicht erreicht werden wird. So werden im Zuge der Gemeindefinanzreform und der Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung möglicherweise schon bald Anpassungen notwendig werden. Außerdem wird das Bundesverfassungsgericht im Verlauf der Verhandlung um die Berliner Klage auf Sanierungshilfen möglicherweise einen Blick auf die Neuregelungen im Finanzausgleichsgesetz werfen. Vor diesem Hintergrund werden im Weiteren der Ausgleichsgrad und die Anreizwirkungen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs diskutiert.

2. Anforderungen an einen Finanzausgleich aus ökonomischer Sicht

Ein horizontaler Finanzausgleich zwischen Gebietskörperschaften soll aus ökonomischer Sicht vor allem folgende Funktionen erfüllen:¹

1. Es soll eine Annäherung von Finanzkraft und Finanzbedarf der Gebietskörperschaften vorgenommen werden. Damit sollen zu starke regionale Divergenzen sowie unerwünschte Wanderungen vermieden werden. In Deutschland ist dieses Ziel in der Forderung nach einer „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ im Grundgesetz kodifiziert. Daraus leitet sich die primär distributionspolitische Ausrichtung des deutschen Länderfinanzausgleichs ab. – Implizit wird von einer Annäherung der Finanzkraft häufig auch die Schaffung ähnlicher ökonomischer Entwicklungschancen erwartet.
2. Bei einer Annäherung von Finanzkraft und Finanzbedarf sollen jedoch die Anreize, eigene Steuereinnahmen zu erzielen, sowohl für finanzstarke wie auch für finanzschwache Gebietskörperschaften erhalten bleiben. Das ist die zentrale allokativen Nebenbedingung für eine distributionspolitisch motivierte Annäherung der Finanzkraft. Dabei besteht ein Grundkonflikt zwischen den beiden Zielsetzungen: Je höher das Verteilungsziel gewichtet wird, desto schwächer kommen allokativen Gesichtspunkte zur Geltung. Eine Auflösung dieses Zielkonflikts ist letztlich nur über Pauschalzahlungen möglich. Die haben jedoch keinen Bezug zur aktuellen Finanzkraft und dem aktuellen Finanzbedarf.
3. Es soll – im Sinne einer weiteren allokativen Nebenbedingung – eine Internalisierung von räumlichen externen Effekten (spillovers) erfolgen, obwohl die Leistungsfähigkeit eines horizontalen Finanzausgleichs in Bezug auf diesen Punkt meist skeptisch eingeschätzt wird. Bei der Konstruktion eines Finanzausgleichs geht es deshalb grundsätzlich immer um eine politische Gewichtung der Allokations- und Verteilungszielsetzungen.

3. Ausgleichsgrad des bundesstaatlichen Finanzausgleichs in Deutschland

Der bundesstaatliche Finanzausgleich in Deutschland ist ein Einnahmekraftausgleich mit selektiven Bedarfselementen. Für eine distributionspolitische Beurteilung ist die Annäherung bzw. der Grad an Annäherung der Finanzkraft entscheidend. Dabei ist zu differenzieren zwischen der Finanzkraft nach der Berechnungssystematik des Länderfinanzausgleichs und der tatsächlich in den einzelnen Ländern vorhandenen Finanzausstattung. Wie die Tabelle 1 zeigt, ist die Annäherung der Finanzkraft nach der Berechnungssystematik des Finanzausgleichsgesetzes sehr weitgehend, während die Unterschiede der tatsächlichen Finanzausstattung immer noch ganz erheblich sind.

Innerhalb der Gruppe der alten Flächenländer beträgt der Unterschied bei der tatsächlichen Finanzausstattung nach Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen rund 370 Euro pro Einwohner und rund 530 Euro bei der Finanzausstattung nach Finanzausgleich und sämtlichen Bundesergänzungszuweisungen. Innerhalb der neuen Länder ist die Spannbreite bei der Finanzausstattung nach Finanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen mit rund

¹ Vgl. Peffekoven 1993. – Eine weitergehende Differenzierung findet sich beispielsweise bei Homburg 1997.

Tab. 1

Finanzkraft im Länderfinanzausgleich bzw. Finanzausstattung nach Fehlbetrags-BEZ

2001	NW	BY	BW	NI	HE	SN	RP	ST	SH	TH	BB
Finanzkraft nach geltendem Recht	2.266	2.308	2.313	2.215	2.369	2.221	2.214	2.218	2.213	2.212	2.207
Finanzkraft nach Recht ab 2005	2.318	2.392	2.402	2.272	2.476	2.267	2.275	2.276	2.279	2.265	2.276
Finanzausstattung nach geltendem Recht	2.667	2.712	2.715	2.452	2.821	2.366	2.486	2.321	2.506	2.315	2.321

2001	MV	SL	BE	HH	HB	ZUS	alte Länder	neue Länder und BE	finanzstarke alte Flächenländer	finanzschwache alte Flächenländer	Stadtstaaten
Finanzkraft nach geltendem Recht	2.211	2.219	2.949	3.069	2.911	2.317	2.306	2.360	2.301	2.215	2.981
Finanzkraft nach Recht ab 2005	2.285	2.274	3.026	3.219	3.037	2.389	2.381	2.421	2.377	2.274	3.085
Finanzausstattung nach geltendem Recht	2.334	2.479	3.318	3.884	3.439	2.656	2.690	2.528	2.710	2.472	3.500

Tab. 1 (Forts.)

Finanzkraft im Länderfinanzausgleich bzw. Finanzausstattung nach allen finanzausgleichsbezogenen Zahlungen

2001	NW	BY	BW	NI	HE	SN	RP	ST	SH	TH	BB
	- Euro / EW -										
Finanzkraft nach geltendem Recht	2.222	2.264	2.269	2.212	2.325	2.646	2.232	2.684	2.237	2.670	2.630
Finanzkraft nach Recht ab 2005	2.318	2.392	2.402	2.273	2.476	2.898	2.287	2.935	2.300	2.912	2.873
Finanzausstattung nach geltendem Recht	2.623	2.668	2.671	2.448	2.777	2.786	2.504	2.781	2.530	2.770	2.744

2001	MV	SL	BE	HH	HB	ZUS	alte Länder	neue Länder und BE	finanzstarke alte Flächenländer	finanzschwache alte Flächenländer	Stadtstaaten
Finanzkraft nach geltendem Recht	2.686	2.724	3.361	3.019	4.100	2.400	2.296	2.798	2.257	2.256	3.343
Finanzkraft nach Recht ab 2005	2.951	2.333	3.631	3.243	3.160	2.524	2.385	3.052	2.377	2.285	3.461
Finanzausstattung nach geltendem Recht	2.804	2.983	3.730	3.833	4.626	2.739	2.679	2.963	2.666	2.513	3.864

Finanzausstattung
Steuererinnahmen der Länder und Gemeinden, Zuweisungen bzw. Zahlungen aus horizontalem Länderfinanzausgleich, Bundesergänzungszuweisungen und Beiträge an den Fonds "Deutsche Einheit" (ohne Konzessionsabgaben und Steuern, die nicht im Länderfinanzausgleich berücksichtigt werden)

60 Euro deutlich geringer. Die Unterschiede zwischen den Stadtstaaten sowie zwischen den Stadtstaaten und den Flächenländern sind enorm. Bereits bei der Finanzkraft nach Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen liegen zwischen den finanzstarken alten Flächenländern und den Stadtstaaten rund 680 Euro pro Einwohner. Bei der Finanzausstattung nach Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen erhöht sich der Unterschied auf rund 790 Euro pro Einwohner. Zwischen den alten und den neuen Ländern liegen rund 160 Euro pro Einwohner bei der Finanzausstattung nach Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen und rund 280 Euro bei der Finanzausstattung nach Finanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen. Die Unterschiede bei den tatsächlichen Einnahmen aus Steuern, Finanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen zeigen damit keine weitgehende Nivellierung auf.

Selbst wenn in Betracht gezogen wird, dass die Unterschiede bei der Finanzausstattung leicht überzeichnet sind, weil keine normierten Einnahmen für die Realsteuern verwendet wurden, zeigt sich, dass die These vom fast vollständigen Ausgleich der Einnahmen nicht zutrifft.² – Das der Tabelle zugrunde liegende Jahr 2001 war durch Sondereffekte wie die im Finanzausgleich zum Teil berücksichtigte Rückzahlung von bergrechtlichen Förderabgaben in Niedersachsen, die massiven – und regional unterschiedlich starken – Einbrüche bei der Körperschaftsteuer usf. gekennzeichnet. Dennoch geben die Zahlen im Großen und Ganzen den Trend der vergangenen Jahre wieder.

Die Finanzkraftzahlen nach neuem Finanzausgleichsrecht ab 2005 liegen zwar etwas höher als die Finanzkraftzahlen nach geltendem Recht, aber sie sind weit entfernt von der Realität in den Haushalten. Ein Vergleich zwischen den Finanzkraftzahlen des neuen und des alten Rechts ist jedoch kaum seriös möglich, da mit dem neuen Recht Veränderungen in der vertikalen Umsatzsteuerverteilung zu Lasten aller Länder eintreten, der Bund den Fonds „Deutsche Einheit“ übernimmt und so die alten Länder entlastet, die neuen Länder zunächst zusätzliche Bundesergänzungszuweisungen erhalten usf.³

Die Ursache für die Unterschiede zwischen der Finanzkraft nach Finanzausgleichsrecht und der tatsächlichen Finanzausstattung ist das Zusammenspiel der konkreten Einzelregelungen des Finanzausgleichsgesetzes.

3.1 Bestimmung der Finanzkraft

Als Indikatoren der Finanzkraft werden die Steuereinnahmen der Länder und Gemeinden (mit Ausnahme einiger Bagatellsteuern) herangezogen. Steuern mit eigenen Hebesatzrechten (Grundsteuer und Gewerbesteuer) werden auf normierter Basis einbezogen. So sollen die Anreize für die Gebietskörperschaften erhalten bleiben, ihre eigenen Einnahmenquellen zu pflegen und angemessen auszuschöpfen.⁴ Höhere Steueranspannungen sollen nicht bestraft und unterdurchschnittliche nicht belohnt werden. Außerdem werden Einnahmen aus bergrechtlichen Förderabgaben zugesetzt und – eine (erste) Bedarfskomponente – Las-

² Würden die Einnahmen aus Konzessionsabgaben einbezogen, dann würden sich die Abstände zwischen den Ländern wieder vergrößern.

³ Einen ausführlichen Vergleich bietet Lenk 2002.

⁴ Vgl. beispielsweise Hidien 1999: 126–127.

ten aus dem Unterhalt von Seehäfen werden abgezogen. Insgesamt werden rund 153 Mio. Euro – bei Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Hamburg und Bremen – abgesetzt. Ab dem Jahr 2005 werden diese Seehafen-Lasten in Höhe von 38 Mio. Euro als Finanzhilfen des Bundes im Wege der Förderung über den Art. 104a Abs. 4 GG an die genannten Länder und Schleswig-Holstein entgolten. Akzeptiert man die bislang immer vorgetragene Internalisierungsbegründung für die Seehafenlasten, dann ist die zukünftige zweckgebundene vertikale Zuweisung aus ökonomischer Sicht als Fortschritt zu werten.

Gebühren und Entgelte werden bei der Bestimmung der Finanzkraft nicht herangezogen, da sie zweckgebunden zur Deckung bestimmter Ausgaben verwendet werden. Kreditaufnahme stellt keine originäre Einnahme dar und unterliegt der jeweiligen politischen Entscheidung. Deswegen kann sie bei der Definition der Finanzkraft nicht berücksichtigt werden. Im Rahmen der Finanzkraftbestimmung im bundesstaatlichen Finanzausgleich ist auf drei wesentliche Schwachpunkte hinzuweisen:

1. Die kommunale Finanzkraft wird nur zur Hälfte in die Bestimmung der Finanzkraft der Länder einbezogen. Bei der Bestimmung der Finanzkraft bleiben damit (im Jahr 2002) über 26 Mrd. Euro unberücksichtigt. Angesichts der Tatsache, dass die Länder für die Finanzausstattung ihrer Kommunen verantwortlich sind und deshalb finanzschwache Länder an ihre im Normalfall auch finanzschwächeren Kommunen höhere Zuweisungen leisten müssen, ist diese Regelung zu Recht immer wieder kritisiert worden.⁵ – Die Argumentation, dass finanzstarke Kommunen einen höheren Bedarf haben und deswegen vorweg ein Abzug von der Finanzkraft vorgenommen werden müsse, überzeugt ebenso wenig wie rechtswissenschaftliche Textauslegungsversuche der entsprechenden Formulierungen im Grundgesetz.⁶ Die finanzstarken Länder haben den größten Nutzen von dieser Regelung. Ab dem Jahr 2005 wird die kommunale Finanzkraft nicht mehr zu 50 v.H., sondern zu 64 v.H. in die Finanzkraftbestimmung einbezogen. Dies ist als Schritt in die richtige Richtung zu begrüßen, bleibt aber hinter einer systematischen Anforderung zurück.
2. Auch die Zurechnung der in die Bestimmung der Finanzkraft einbezogenen kommunalen Realsteuern auf die einzelnen Länder, d.h. die Art und Weise der Normierung, ist zumindest diskussionswürdig.⁷ Beim derzeitigen Verfahren dienen (außer bei der Grundsteuer B) die Grundbeträge des Vorjahres als Zurechnungsschlüssel für das im Finanzausgleich zu berücksichtigende aktuelle Realsteueraufkommen. Die Grundbeträge werden berechnet, indem das Aufkommen der jeweiligen Realsteuern des Vorjahres durch den landesdurchschnittlichen Hebesatz des Vorjahres dividiert wird.⁸ Der Anteil der Grundbeträge eines Landes an der Summe der Grundbeträge des Vorjahres bestimmt somit den ihm zuzurechnenden Anteil der im Länderfinanzausgleich berücksichtigten kommunalen Einnahmen.

⁵ Vgl. etwa Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 1992: 54–55.

⁶ Vgl. hierzu etwa Hidién 2000.

⁷ Für den kommunalen Bereich findet sich diese Diskussion beispielsweise bei Wohltmann 2000; Deubel 1984: 122–124; oder Junkernheinrich/Micosatt 1998: 11 – 126.

⁸ Nähere Erläuterungen zur Berechnung der Grundbeträge finden sich in Statistisches Bundesamt 2001: 9.

Bei der Grundsteuer A ist ein derartiger Grundbetragsschlüssel angemessen, da die Hebesätze nicht größenklassenabhängig sind. Bei der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer jedoch steigen die tatsächlichen Hebesätze mit zunehmender Gemeindegroße deutlich an.⁹ Eine Normierung mit größenklassenabhängigen Hebesätzen könnte hier - ohne die bekannten Nachteile einer Verwendung der Isteinnahmen - ein realistischeres Bild der Finanzkraft geben. Mit der Neuregelung ab 2005 wird jedoch vollständig auf eine größenklassenabhängige Normierung verzichtet.¹⁰

Das ist bei der Grundsteuer B, bei der bisher eine größenklassenabhängige Normierung erfolgt, ein deutlicher Rückschritt und bei der Gewerbesteuer der Verzicht auf einen Fortschritt. Das tatsächliche Steuererhebungspotenzial wird nicht annähernd angemessen abgebildet. Die Stadtstaaten, Nordrhein-Westfalen und Hessen haben von dieser Art der Normierung den größten Nutzen.

Der Verzicht auf eine größenklassenorientierte Normierung stellt allerdings eine Vereinfachung dar, denn die für den Außenstehenden nicht leicht nachvollziehbaren Berechnungsschritte werden entfallen. Diese Vereinfachung wird jedoch mit einer großen Verzerrung bei der Bestimmung der Finanzkraft bezahlt. Möglicherweise wird sich die Normierungsfrage im Zuge der Gemeindefinanzreform nochmals in verschärfter Form stellen.

3. Entgegen mehrfacher Prüfbitten des Bundesverfassungsgerichts werden auch die kommunalen Einnahmen aus Konzessionsabgaben nicht in die Bestimmung der Finanzkraft einbezogen. Hierbei handelt es sich um Entgelte für Wegenutzungsrechte, die die Kommunen von Energie- und Wasserversorgungsunternehmen erheben.¹¹ Aus ökonomischer Sicht handelt es sich um eine steuerähnliche Einnahme. Das Aufkommen der Konzessionsabgaben belief sich im Jahr 1999 auf rund 3,5 Mrd. Euro und streute relativ breit. Weit überdurchschnittliche Einnahmen hatten Hamburg, Bremen und Nordrhein-Westfalen.

Die Nichtberücksichtigung der Einnahmen aus Konzessionsabgaben wird mit dem Hinweis auf datentechnische Erhebungsprobleme sowie ein mögliches strategisches Verhalten, welches zu erheblichen Rückgängen des Aufkommens führen könnte, begründet. Wenn das Istaufkommen aus den Konzessionsabgaben berücksichtigt würde, bestünde für jedes Land ein Anreiz, die Konzessionsabgaben zu senken, um seine Finanzkraft relativ zum Durchschnitt zu senken und so entweder weniger in den Finanzausgleich zu zahlen oder mehr zu erhalten. Reagierten alle Länder so, dann würde letztlich nur das Gesamtaufkommen zurückgehen.

Im Falle einer Einbeziehung des kommunalen Konzessionsabgabenaufkommens in den Länderfinanzausgleich wäre jedoch nicht zu erwarten, dass das Aufkommen der Konzessions-

⁹ Eine mögliche Ursache könnte im Wettbewerbsverhalten der Kommunen liegen.

¹⁰ Die Streichung der normierten Hebesätze bedeutet nicht einen Verzicht auf die Normierung, wie etwa Peffekoven 2001 missverständlich unterstellt, sondern lediglich auf einen überflüssigen Rechenschritt.

¹¹ Vgl. auch Deutscher Bundestag Sonderausschuss Maßstäbengesetz/Finanzausgleichsgesetz 2001b; BVerfGE 86: 226; Wieland 1991. Vor der Liberalisierung der Energiemärkte war damit regelmäßig auch ein lokales bzw. regionales Gebietsmonopol verbunden.

sionsabgabe zurückgehen würde. Zurzeit werden die Konzessionsabgaben in keinem kommunalen Finanzausgleich berücksichtigt. Von daher besteht für die Kommunen kein Anreiz, ihr Konzessionsabgabepotenzial nicht soweit wie möglich auszuschöpfen. Würde das Konzessionsabgabenaufkommen im bundesstaatlichen Finanzausgleich berücksichtigt, hätten die Kommunen ihrerseits keinerlei fiskalischen Vorteil von einer verminderten Konzessionsabgabenerhebung. Sie könnten keine höheren Zuweisungen aus der kommunalen Finanzausgleichsmasse erwarten, wenn sie ihre Konzessionsabgaben senken würden. Sie würden im Ergebnis lediglich fiskalische Verluste erleiden. – Es ist allerdings offen, wie lange die Konzessionsabgaben in den kommunalen Finanzausgleichssystemen ohne Berücksichtigung bleiben würden, wenn das Konzessionsabgabenaufkommen im Länderfinanzausgleich berücksichtigt würde. Sollten die Konzessionsabgaben jedoch in die kommunalen Finanzausgleichssysteme einbezogen werden, könnte die Anreizproblematik virulent werden.

Strategieanfällig ist das Aufkommen der Konzessionsabgabe jedoch bei den Stadtstaaten, da dort keine Trennung von kommunalem und staatlichem Haushalt besteht. Hier existiert der direkte Konnex von Abgabenerhebung und teilkompensierender Finanzausgleichswirkung.¹²

Allerdings wäre es dennoch möglich, die kommunalen Konzessionsabgaben in den Finanzausgleich einzubeziehen. Es wäre dann nicht mehr das Istaufkommen zu berücksichtigen, sondern ein normiertes Sollaufkommen. Dazu wäre es erforderlich, auf eine solide Datenbasis zugreifen zu können. Hierzu gehörten u.a. nach Gemeindegrößenklassen spezifizierte Verbrauchsmuster von Tarif- und Sondervertragskunden, Kenntnisse über die tatsächlich Sätze der Konzessionsabgaben bei Sondervertrags- und bei Tarifkunden etc.¹³ Derartige Daten liegen zur Zeit nicht vor. Es müsste also ein neues Berichtswesen aufgebaut werden, welches darüber hinaus auch eine hohe zeitliche Kompatibilität zum Verrechnungssystem im Länderfinanzausgleich haben sollte. Es wäre gesondert zu prüfen, wie verwaltungsaufwändig die Institutionalisierung eines solchen Systems wäre. Das Ergebnis wäre den zusätzlichen Umverteilungswirkungen im Länderfinanzausgleich bewertend gegenüberzustellen.

Insgesamt zeigt sich somit, dass bereits die Definition der Finanzkraft eine erhebliche Verteilungsrelevanz aufweist. Dabei haben die finanzstarken Länder und die Stadtstaaten die größten Vorteile von den geltenden Regelungen. Das setzt sich auch im neuen, ab 2005 geltenden Recht fort.

¹² Dieses Argumentationsmuster gilt prinzipiell auch für die Normierungsproblematik bei den Realsteuern. D.h. letztlich ist die Tatsache, dass die kommunalen Realsteuern bei den Stadtstaaten direkte Einnahmen sind, das entscheidende Argument für eine Normierung – und nicht die Anreizproblematik bei Flächenländern, die selbst keinen direkten Einfluss auf das Niveau der Realsteuerhebesätze haben.

¹³ Vgl. auch Deutscher Bundestag Sonderausschuss Maßstäbengesetz/Finanzausgleichsgesetz 2001b.

3.2 Bedarfelemente im bundesstaatlichen Finanzausgleich

Die durchschnittlichen Einnahmen je Einwohner stellen den Referenzwert und damit den primären Bedarfsindikator im bundesstaatlichen Finanzausgleich dar. Im horizontalen Finanzausgleich werden allerdings einige zusätzliche Bedarfelemente berücksichtigt:

1. Im Rahmen der Einwohnerwertung für die Stadtstaaten werden deren Einwohner jeweils mit einem Gewicht von 135 v.H. (bei den Landessteuern) angesetzt. Damit erhöht sich der Bedarf der Stadtstaaten. Dies wird i.Allg. mit der Internalisierung von spillovers sowie der Tatsache, dass die Stadtstaaten kein Umland haben, begründet. Ebenso oft wird in den Diskussionen darauf verwiesen, dass eine Internalisierung regionaler spillovers keiner bundesweiten Berücksichtigung bedürfe, sondern in Verhandlungen mit den umliegenden Ländern erzielt werden sollte. Auch die politische und wissenschaftliche Auseinandersetzung der vergangenen Jahre hat trotz einer Vielzahl neuer Gutachten weder neue Argumente noch Bewegung in die Diskussion gebracht. Die Einwohnerwertung bleibt auch nach 2005 in der bekannten Höhe bestehen.
2. Bei der Bestimmung des kommunalen Finanzbedarfs werden die Einwohner größerer Gemeinden höher gewichtet als die Einwohner kleinerer Gemeinden. Ab dem Jahr 2005 werden die Einwohner dünnbesiedelter Räume (MV, BB und ST) mit einem Gewichtungsfaktor bei den kommunalen Steuern (105 v.H., 103 v.H., 102 v.H.) versehen. Diese Regelung rekurriert auf vermutete höhere Pro-Kopf-Kosten bestimmter (Infrastruktur-)Ausgaben. Zudem werden die Einwohner der Stadtstaaten auch bei den Gemeindesteuereinnahmen mit 135 v.H. gewichtet. Alle anderen Gemeindeeinwohner werden zukünftig mit 100 v.H. gewertet. Insgesamt ist das ein deutlicher Wandel im Begründungsmuster für Bedarfe.¹⁴ Erstmals werden u-förmige Kostenverläufe als Begründung für eine Einwohnerwertung akzeptiert. Von der Neuregelung ab 2005 profitieren die genannten dünnbesiedelten Länder sowie die Stadtstaaten. Im Vergleich mit der geltenden, komplizierten Bestimmung der Gemeindeeinwohnerwertung ist die Neuregelung als Vereinfachung zu sehen.

Zusätzlich werden im vertikalen Verhältnis folgende Aspekte gesondert berücksichtigt:

1. Einen allgemeinen Finanzbedarf decken die Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen ab. Hiermit wird die unterdurchschnittliche Finanzkraft der finanzschwachen Länder nach horizontalem Finanzausgleich näher an den Durchschnitt herangeführt. Es werden 90 v.H. der zum Durchschnitt fehlenden Beträge ausgeglichen. In einer rein finanzkraftorientierten Betrachtung werden die finanzschwachen Länder damit auf 99,5 v.H. des Durchschnitts angehoben. Ab 2005 werden 77,5 v.H. von 99,5 v.H. der durchschnittlichen Finanzkraft ausgeglichen. Damit findet eine deutliche Reduktion der Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen statt.
2. Relativ hohe Fixkosten im Bereich der politischen Führung und zentralen Verwaltung führen bei den bevölkerungsschwachen Ländern zu deutlich höheren Pro-Kopf-Aufwendungen für diesen – im föderalen Gefüge der Bundesrepublik Deutschland wichtigen –

¹⁴ Vgl. Eltges; Zarth; Jakubowski; Bergmann 2002.

Aufgabenbereich. Diese Ausgaben werden durch die Bundesergänzungszuweisungen für die Kosten politischer Führung abgegolten. Derzeit erhalten Brandenburg, Rheinland-Pfalz, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen, Bremen und Berlin diese Bundesergänzungszuweisungen mit einer Gesamthöhe von 786 Mio. Euro. Ab 2005 wird das Gesamtvolumen auf 517 Mio. Euro reduziert sowie eine andere Verteilung der Masse auf die genannten Länder und Sachsen vorgenommen.

3. Die Infrastrukturdefizite der ostdeutschen Länder sowie ihre deutlich unterdurchschnittliche kommunale Finanzkraft werden durch Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen abgegolten. Diese Bundesergänzungszuweisungen wurden ab 2002 zunächst um rund 3,4 Mrd. Euro erhöht und werden ab 2006 bis zum Jahr 2020 auf Null abgeschmolzen. Sie sind ebenso wenig wie die Bundesergänzungszuweisungen für die Kosten politischer Führung zweckgebunden.
4. Für Länder in einer Haushaltsnotlage (derzeit: Bremen und das Saarland) werden degressiv ausgestaltete und zweckgebundene Bundesergänzungszuweisungen (Sanierungs-BEZ) zum Abbau der Schulden und damit zur Reduzierung der Zinslasten gewährt.¹⁵
5. Die finanzschwachen alten Länder erhalten bis zum Jahr 2004 degressiv ausgestaltete Übergangs-Bundesergänzungszuweisungen. Damit wurden ihre zusätzlichen Belastungen aus der Integration der ostdeutschen Länder in den Finanzausgleich ab 1995 schrittweise wirksam.¹⁶

Die Berücksichtigung von Bedarfselementen ist in Theorie und Praxis grundsätzlich umstritten. Kritik richtet sich vor allem auf die Strategieanfälligkeit der Bedarfselemente. Die regelmäßig heftigen Diskussionen zwischen den finanzstarken und den finanzschwachen Ländern um die Berücksichtigung solcher Elemente im Länderfinanzausgleich könnten als Indiz für eine solche Gefahr gewertet werden. Die stellenweise eklektizistisch anmutende Berücksichtigung von Bedarfselementen im Finanzausgleichsgesetz ist vor diesem Hintergrund auch als Resultat von Tradition und spezifischen Verhandlungskonstellationen zu sehen. Der scheinbare Mangel an Systematik in der Bedarfsberücksichtigung mag auch einer der Beweggründe für die wiederholte Kritik des Bundesverfassungsgerichts am Umgang mit Bedarfselementen im Finanzausgleich gewesen sein.

3.3 Definition des Ausgleichsgrades

Nach der Bestimmung von Finanzkraft und -bedarf bildet die Definition des Ausgleichsgrades den dritten zentralen Punkt bei der Konstruktion des Finanzausgleichs. Im bundesstaatlichen Finanzausgleich gelten derzeit folgende Regelungen:

Auf der Zahlerseite wird die zwischen 100 v.H. und 101 v.H. des Durchschnitts liegende Finanzkraft zu 15 v.H., die zwischen 101 v.H. und 110 v.H. liegende Finanzkraft zu 66 v.H. und

¹⁵ Berlin hat im September 2003 beim Bundesverfassungsgericht eine Klage eingereicht mit dem Ziel, ebenfalls Sanierungs-BEZ zu erhalten.

¹⁶ Zudem wurden ihre Beiträge an den Fonds „Deutsche Einheit“ seit 1995 schrittweise angehoben und die Beiträge der finanzstarken alten Länder dementsprechend schrittweise reduziert.

die oberhalb von 110 v.H. liegende Finanzkraft zu 80 v.H. abgeschöpft.¹⁷ – Bei Ländern mit einer unterdurchschnittlichen Finanzkraft wird die bis 92 v.H. des Durchschnitts fehlende Finanzkraft vollständig ausgeglichen. Die zwischen 92 v.H. und 100 v.H. liegende Finanzkraft wird zu 37,5 v.H. ausgeglichen. Das führt dazu, dass die finanzschwächsten Länder nach horizontalem Finanzausgleich eine Finanzkraft von 95 v.H. des Durchschnitts erreichen. Diese Finanzkraft wird über die vertikalen Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen (bis 100 v.H. zu 90 v.H.) nochmals aufgestockt, so dass im Ergebnis eine Finanzkraft von 99,5 v.H. des Durchschnitts erreicht wird.

Im Finanzausgleichsrecht ab dem Jahr 2005 findet ein linear-degressiver bzw. linear-progressiver Tarif Anwendung.¹⁸ Ob die Einführung dieses doppelt geknickten linear-stetigen Tarifs als Vereinfachung zu sehen ist, kann bezweifelt werden. Diese abschnittsweise definierte Funktion stellt im Vergleich zur bestehenden Regelung oder anderen einfachen Stufentarifen keine Vereinfachung dar. Sie kompensiert insofern auch Vereinfachungen bei der Gemeindeeinwohnerwertung oder durch die pauschalen Normierungen mit Grundbeträgen.

3.4 Zwischenfazit zum Ausgleichsgrad

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sich im Gegensatz zum verbreiteten Vorurteil räumlich durchaus relevante Unterschiede in der Verteilung der Steuereinnahmen und Zuweisungen, d.h. im Finanzierungspotenzial der Länder, feststellen lassen. Diese Unterschiede bestimmen allerdings nicht das Ausgabenpotenzial der Länder, denn sie können durch eine unterschiedlich hohe Kreditaufnahme mittelfristig ausgeglichen oder sogar in das Gegenteil verkehrt werden. Deswegen kann auf dieser Basis auch keine Aussage über regionale Unterschiede in der Versorgung mit öffentlichen Gütern und Diensten getroffen werden. Ob die erkennbare Verteilung des Einnahmenpotenzials bedarfsgerecht ist, kann nicht pauschal beantwortet werden, weil die Bewertung von Bedarfen nur politisch geleistet werden kann.

Von besonderer Bedeutung bei einer Beurteilung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs in Deutschland ist die Tatsache, dass die Finanzausstattung der neuen Länder zu einem wesentlichen Teil über den Finanzausgleich gesichert wurde und wird. Rund 85 v.H. des beim Umsatzsteuervorwegausgleich, dem horizontalen Finanzausgleich im engeren Sinn und den Bundesergänzungszuweisungen bewegten Volumens gehen in die ostdeutschen Länder. Auch die Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab dem Jahr 2005 stand primär unter dem Postulat einer Sicherung der Finanzausstattung der neuen Länder.¹⁹ Damit hat sich jedoch auch ein nicht zu unterschätzender Funktionswandel des bundesstaatlichen Finanzausgleichs vollzogen. Während er vor der Wiedervereinigung einen Spitzenausgleich zwischen grundsätzlich ähnlichen Ländern mit einem relativ geringeren Transfer volumen darstellte, bildet er nun einen volumenmäßig bedeutenden Teil des Transfersys-

¹⁷ Dabei treten ggf. komplizierte Regelungen hinsichtlich der Verteilung der aufzubringenden Masse zwischen den finanzstarken Ländern in Kraft.

¹⁸ Der Tarif ist im SFG Art. 5 § 10 beschrieben.

¹⁹ Es ist eine ganz andere Frage, ob zur Sicherung der Finanzausstattung der neuen Länder – während der Wiedervereinigung – ggf. andere Finanzierungswege hätten gewählt werden können.

tems zugunsten der ostdeutschen Länder. Die verteilungspolitische Funktion des Finanzausgleichs hat enorm an Gewicht gewonnen.

Die normative Frage, ob die deutliche Förderung der ostdeutschen Länder ausreicht, kann nicht objektiv beantwortet werden. Auch die Frage, ob die finanzschwachen alten Länder noch eine bedarfsgerechte Finanzausstattung aufweisen, kann sehr strittig diskutiert werden. Neben den finanzausgleichsbezogenen Zahlungsströmen wären auch weitere Aspekte in die Betrachtung einzubeziehen. So kommen die Mittel der Gemeinschaftsaufgaben, weiterer Förderprogramme des Bundes und der EU den Ländern in unterschiedlich hohem Maße zugute.²⁰ Dadurch wird die tatsächliche Finanzausstattung der Länder nochmals erheblich verändert.

Der Länderfinanzausgleich bildet darüber hinaus auch den Endpunkt der Steuerzerlegung. Er soll Mängel in der Steuerzerlegung – wie beispielsweise die inadäquate Zurechnung der Kapitalertragsteuer – korrigieren. Dies ist eine weitere bei der Beurteilung zu berücksichtigende Besonderheit. Ein Finanzausgleich kann Mängel der Steuerzerlegung beheben, erfüllt dann jedoch einen anderen Zweck, wobei vor allem die allokativen Aspekte zurücktreten müssen. Eine rein auf die ökonomischen Funktionen bezogene Beurteilung wird in diesem Fall zwangsläufig unzureichend. Eine andere Steuerzerlegung könnte den bundesstaatlichen Finanzausgleich deutlich entlasten. Dabei könnte dann auch über eine Beseitigung umstrittener Bedarfselemente diskutiert werden.

4. Anreizwirkungen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs in Deutschland

In der wissenschaftlichen Diskussion und der politischen Auseinandersetzung um die Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs zwischen 1997 und 2001 hat die allokativen Funktion des Finanzausgleichs eine sehr wichtige Rolle gespielt. Die Kritik am geltenden Finanzausgleichsrecht lässt sich auf folgende These verdichten: Die hohen Grenzbelastungen des Finanzausgleichssystems führen dazu, dass die meisten Länder kein Interesse an einer Steigerung ihrer Steuereinnahmen haben, weil Steuermehreinnahmen mit sehr hohen Abschöpfungssätzen belegt werden.²¹ Das führe auch dazu, dass vorrangig die finanzschwächeren Länder kein wirkliches Interesse an einer wirtschaftskraftsteigernden Politik hätten, da deren monetäre Erträge, die Steuermehreinnahmen, kaum bei ihnen anfallen, sondern zum überwiegenden Teil über den Finanzausgleich sozialisiert würden. Daraus könne auch eine Verbindung zur deutschen Wachstumsschwäche konstruiert werden.²²

4.1 Ursachen der unterschiedlich hohen Selbstbehalte

Die Tabelle 2 zeigt die unterschiedliche Höhe der Selbstbehalte nach Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen auf. Diese schwanken zwischen 5.000 und 393.000 Euro bei Mehreinnahmen von 1 Mio. Euro beim geltenden Recht sowie 8.000 und 410.000 Euro beim

²⁰ Die ostdeutschen Länder beispielsweise erhalten im Solidarpakt II noch weitere Fördermittel in Höhe von über 51 Mrd. Euro bis zum Jahr 2020.

²¹ Vgl. stellvertretend für viele Huber; Lichtblau 1998.

²² Vgl. hierzu explizit Baretti; Huber; Lichtblau 2001.

Tab. 2: Verbleibende Mehreinnahmen bei einem zusätzlichen Aufkommen von ...

	NW	BY	BW	NI	HE	SN	RP	ST
Geltendes Recht								
... 1 Mio. Euro LandesSt	393	288	241	98	194	51	48	30
... 1 Mio. Euro KörperschaftSt	196	144	120	49	97	26	24	15
... 1 Mio. Euro LohnSt	275	220	208	128	187	101	99	90
Recht ab 2005 (ohne Prämienmodell)								
... 1 Mio. Euro LandesSt	410	346	332	103	273	56	53	34
... 1 Mio. Euro KörperschaftSt	205	173	166	51	137	28	26	17
... 1 Mio. Euro LohnSt	270	236	228	114	197	88	87	77
nach: : Einwohneranteile in vH	21,9	15,0	12,9	9,7	7,4	5,3	4,9	3,1

	SH	TH	BB	MV	SL	BE	HH	HB
Geltendes Recht								
... 1 Mio. Euro LandesSt	89	28	30	21	13	54	17	11
... 1 Mio. Euro KörperschaftSt	44	14	15	10	6	27	9	5
... 1 Mio. Euro LohnSt	119	89	90	85	81	102	83	84
Recht ab 2005 (ohne Prämienmodell)								
... 1 Mio. Euro LandesSt	39	32	34	24	16	57	316	66
... 1 Mio. Euro KörperschaftSt	20	16	17	12	8	29	158	33
... 1 Mio. Euro LohnSt	82	76	77	72	68	88	219	88
nachtr.: Einwohneranteile in vH	3,4	2,9	3,1	2,1	1,3	4,1	2,1	0,8

Beträge in Tsd. Euro; Datenbasis: Vorl. Abrechnung für das Jahr 2002

Finanzausgleichsrecht ab 2005. Die Selbstbehalte sind je nach Steuerart und Berechnungsmethode bereits für jedes Land unterschiedlich hoch.²³ Die Unterschiede resultieren aus den verschiedenen Anteilsquoten der Länder beispielsweise an der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer und reinen Ländersteuern sowie einer möglichen Einbeziehung der Kommunen in die Quotenberechnungen. Die Selbstbehalte der einzelnen Länder sind – bei gleichen Steuern und bei identischer Berechnungsmethode – unterschiedlich hoch. Dies wird sich auch durch das neue Finanzausgleichsrecht ab 2005 nicht wesentlich ändern.

Die unterschiedlich hohen Selbstbehalte lassen sich durch das Konstruktionsmuster des Finanzausgleichs erklären.²⁴ Der Selbstbehalt hängt primär vom Einwohneranteil eines Landes ab.²⁵ Der Anspruch eines Landes auf einen Anteil an einer zusätzlichen Einnahme bemisst sich – vereinfacht – zunächst nach seinem Einwohneranteil. Dass bedeutet, dass einwohnerstärkere Länder immer einen höheren Anspruch auf zusätzliche Steuereinnahmen haben als einwohnerschwächere, selbst wenn die zusätzliche Steuereinnahme in den einwohnerschwächeren Ländern anfällt. Wenn eine Million Euro zusätzliche Steuereinnahmen anfallen, hat beispielsweise Nordrhein-Westfalen – in dieser vereinfachten Betrachtung – einen Anspruch in Höhe seines Einwohneranteils von rund 22 v.H. Das Saarland hingegen hat nur einen Anspruch von rund 1,3 v.H.²⁶

Die zweite Determinante der Selbstbehalte ist die Finanzkraftposition eines Landes. Dabei ist nochmals zu unterscheiden zwischen Ländern mit einer überdurchschnittlichen Finanzkraft und solchen mit einer unterdurchschnittlichen Finanzkraft.²⁷ Der Selbstbehalt der finanzschwachen Länder wird durch Mindestgarantien im Finanzausgleich und bei den Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen bestimmt, während bei den finanzstärkeren Ländern lediglich der gestufte Abschöpfungstarif die zweite Bestimmungsgröße darstellt. Das führt dazu, dass für alle finanzschwachen Länder die Selbstbehalte relativ gering sind. Das ist letztlich Ausdruck des hohen Gewichts der verteilungspolitischen Zielsetzung des Finanzausgleichs, nach der eine Mindestfinanzkraft für die ostdeutschen und die finanzschwächeren westlichen Länder über den Finanzausgleich zu sichern ist. Das hat notwendigerweise zur Folge, dass Steuermehreinnahmen bis zur Mindestausstattung in sehr hohem Maße abgeschöpft werden. – Das neue Finanzausgleichsrecht garantiert eine leichte Erhöhung der Selbstbehalte bei den Landessteuern und der Körperschaftsteuer. Die Verschlechterung der Selbstbehalte bei der Lohn- und Einkommensteuer bei einigen Ländern beruht auf der höheren Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft.²⁸

²³ Vgl. Deutscher Bundestag Sonderausschuss Maßstäbengesetz/Finanzausgleichsgesetz 2001a und 2001c.

²⁴ Vgl. etwa Milbradt; Diedrichs 2001.

²⁵ Vgl. auch Deutscher Bundestag Sonderausschuss Maßstäbengesetz/Finanzausgleichsgesetz 2001a.

²⁶ Der Einwohnereffekt kann neutralisiert werden, wenn die Selbstbehalte für Verschiebungen des Steueraufkommens zwischen den Ländern berechnet werden, da sich dann die zu verteilende Finanzmasse nicht erhöht. Vgl. dazu Deutscher Bundestag Sonderausschuss Maßstäbengesetz/Finanzausgleichsgesetz 2001c.

²⁷ Vgl. auch Scherf 2000: 88–89.

²⁸ Bei der Berechnung sind Land und Kommunen gemeinsam betrachtet worden.

Eine weitere Stärkung der Selbstbehalte wäre – weitgehend aufkommensneutral – möglich, wenn die Bemessungsgrundlage verbreitert würde und die Abschöpfungs- bzw. Auffüllungstarife entsprechend abgesenkt würden. Derartige Vorschläge sind in der abgeschlossenen Auseinandersetzung u.a. von Rheinland-Pfalz und Sachsen vorgelegt worden. Sie sind jedoch vor allem am politischen Widerstand der finanzstarken Flächenländer und Hamburgs gescheitert.

Wirtschafts- und finanzpolitisch relevant ist jedoch nicht die Frage nach der theoretischen Plausibilität simulationsrechnerisch abgeleiteter Selbstbehaltsquoten, sondern allein die Frage, ob die teilweise relativ niedrigen Selbstbehalte tatsächlich den postulierten merklichen Einfluss auf die Entscheidungen und das Verhalten der Länder bzw. Landesregierungen sowie die ökonomische Entwicklung der Länder ausüben.

4.2 Zum Einfluss der Wirtschaftspolitik der Länder auf ihre ökonomische Entwicklung

Die Anreizthese setzt voraus, dass die (Wirtschafts-)Politik der Länder das Wachstum auch kurzfristig in erheblichem Ausmaß beeinflussen kann. Das ist – angesichts der von verschiedensten Seiten immer wieder beklagten relativ geringen wirtschaftspolitischen Autonomie der Länder – eine sehr starke Annahme.²⁹

In den wichtigsten wirtschaftspolitischen Bereichen weisen die Länder keine sehr großen eigenständigen Handlungsspielräume auf. Die makroökonomisch relevanten Steuerungsmöglichkeiten liegen nicht im Einflussbereich der Länder. Auch im gesetzgeberischen bzw. regulierenden Bereich sind die Möglichkeiten für eine sehr stark eigenständige Politik der Länder und damit für eine zwischen den Ländern deutlich unterschiedliche Wirtschaftspolitik nicht sehr weitgehend, da über eine zunehmende Regulierung der wirtschaftspolitisch relevanten Bereiche durch den Bund und die EU sowie bindende horizontale Absprachen zwischen den Ländern viele Bereiche zentralisiert bzw. harmonisiert sind. Von dieser Seite aus betrachtet dürfte der Einfluss landespolitischer Maßnahmen auf die ökonomische Entwicklung der Länder zumindest bei einer kurzfristigen Betrachtung relativ gering sein.

Auch in der regionalökonomischen Literatur wird für die unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklung nicht vorrangig die unterschiedliche Wirtschaftspolitik der Länder verantwortlich gemacht.

Ottstad; Linnartz (1997: 56–85) beispielsweise unterscheiden folgende Faktoren, die für die ökonomische Entwicklung der Länder verantwortlich sind: den Zuschnitt der Länder, eine unterschiedliche Standortattraktivität und Eigendynamik der Länder, die ihrerseits wiederum von den natürlichen und geographischen Bedingungen, dem Erwerbsverhalten, der Qualifikation der Arbeitskräfte und Wert- und Kulturvorstellungen abhängen. Großen Einfluss auf die unterschiedliche ökonomische Entwicklung der Länder hat dabei vor allem deren Größe. Weiterhin werden dem unternehmerischen Potenzial und dem Qualifikationsniveau der Arbeitskräfte eine hohe Bedeutung für die ökonomische Entwicklung zugemessen. Daneben werden weitere Faktoren wie regional unterschiedliche Mentalitäten, Werte etc. als

²⁹ Vgl. zu den wachstums- und wirtschaftspolitischen Steuerungsmöglichkeiten auch den Beitrag von Döring in diesem Band.

relevant für die unterschiedliche ökonomische Entwicklung bezeichnet. Der kurzfristig wirk-same Einfluss der Landespolitik ist bei allen diesen Faktoren relativ gering.

Färber (1999: 111–114) sieht als wesentliche Determinanten der unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklung der Länder deren jeweilige Ballungsräume und den Besatz mit Krisenbranchen, d.h. in der Vergangenheit vor allem mit Stahl, Kohle, Werften etc. So macht sie die Entwicklung der Ballungsräume Frankfurt und München für die überdurchschnittliche Entwicklung Hessens und Bayerns sowie den Niedergang der genannten Branchen für die unterdurchschnittliche Entwicklung Nordrhein-Westfalens, des Saarlandes und Bremens verantwortlich. Auch hier ist der direkte und kurzfristige Einfluss der Landesregierungen auf diese Entwicklungen insgesamt als gering zu bezeichnen.

Eine Landesregierung kann im Rahmen ihrer eingeschränkten wirtschaftspolitischen Möglichkeiten gute Wachstumsvoraussetzungen schaffen. Ob diese jedoch entsprechend genutzt werden, liegt nicht mehr in ihrem Einflussbereich.³⁰ Allerdings kann eine Landesregierung die ökonomische Entwicklung durch eine inadäquate Politik durchaus hemmen.³¹ Es bleibt aber völlig offen, ob eine entwicklungshemmende Politik durch den Länderfinanzausgleich motiviert wird bzw. werden kann.

4.3 Zum Einfluss der Selbstbehalte auf die Finanzpolitik der Länder

Im finanzpolitischen Bereich ist zunächst darauf zu verweisen, dass die Länder praktisch keine eigenen Steuergesetzgebungskompetenzen haben. Diese liegen im Wesentlichen beim Bund bzw. dem Bund und dem Bundesrat. Deshalb sind einnahmenpolitische Maßnahmen der Länder im wesentlichen auf die Art und Weise der Steuererhebung beschränkt.

Nimmt man an, dass die Selbstbehalte einen Einfluss auf die tatsächlichen Entscheidungen hätten, dann wäre – jenseits der wirtschaftspolitischen Handlungsfolgen – einfach und pragmatisch anzunehmen, dass eine Landesregierung ihren verwaltungsorganisatorischen Spielraum bei der Steuererhebung zugunsten der Steuerpflichtigen in ihrem Land einsetzen würde und so die Bürger und Unternehmen ihres Landes einer relativ lockeren Steuererhebungspraxis unterwerfen würde. Aufgrund der hohen Ausgleichsintensität des Finanzausgleichs hätte sie keine wesentlichen Einnahmehausfälle zu erwarten. Je niedriger der Selbstbehalt, desto entspannter müsste die Steuer- und Finanzverwaltung agieren.

Eine entspannte Steuererhebungspraxis würde zudem einen positiven Standortfaktor darstellen, weil sie den Unternehmen die Möglichkeit eröffnet, durch vollständige Ausnutzung der legalen Steuerreduktionsmöglichkeiten sowie eine großzügige Behandlung der Fälle im Grau- und Grenzbereich ihre Steuerlast zu senken. Eine solche Politik wäre als eine implizite Steuersenkungspolitik zu bezeichnen. Wenn ein Land diese Politik betreiben würde, gewän-

³⁰ So attestieren Berthold; Drews (2001: 203–204) der Landesregierung Rheinland-Pfalz eine sehr engagierte Wirtschaftspolitik. Diese hat sich allerdings im gewählten Betrachtungszeitraum nicht entsprechend im Wachstum niedergeschlagen. Möglicherweise stellt das überdurchschnittliche Wachstum des Jahres 2002 eine Trendwende und ein erstes Resultat dieser Wirtschaftspolitik dar. Der time lag zwischen Maßnahmen und Wirkung wäre mit fünf bis zehn Jahren dann beträchtlich. Er ginge weit über eine Wahlperiode hinaus.

³¹ Vgl. Färber 1999: 113.

ne es zudem einen Vorteil gegenüber den Ländern, die ihre Steuerbehörden zu einer strengen Steuereintreibung anhalten würden.

Bislang fehlt es jedoch an eindeutigen empirischen Belegen für ein solches Verhaltensmuster.³² In Untersuchungen des Bundesrechnungshofes zu unterschiedlichen Steueranspannungen in den Ländern werden keineswegs nur Länder mit sehr niedrigen Selbstgehalten angesprochen, wie es die Anreizthese vermuten ließe.³³ Außerdem werden derartige Aufforderungen i.Allg. zum Anlass genommen, etwaige Missstände abzustellen. Darüber hinaus sprechen auch die bundesweit geltenden Steuergesetze, die Zusammenarbeit der Steuerverwaltungen untereinander und mit dem Bundesamt für Finanzen bei vielen Fällen gegen eine Bildung von Steuererhebungsoasen.

Verglichen mit der mangelnden Autonomie der Länder auf der Einnahmenseite wird i.Allg. davon ausgegangen, dass die Länder trotz weitgehend fixer Ausgabenblöcke, wie Personalausgaben, Zuweisungen an die Kommunen, Zinsausgaben, Ko- und Mischfinanzierungen etc., vor allem bei Investitionsausgaben einen, wenn auch kleinen, autonom zu bestimmenden Handlungsspielraum haben.³⁴ Diese je Land unterschiedlich hohen und unterschiedlich genutzten, dennoch relativ kleinen Unterschiede können allein aufgrund ihrer geringen Dimension die oben genannten Bestimmungsfaktoren des regionalen Wirtschaftswachstums kaum dominieren. Von daher ist es problematisch, die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes als Resultat der Landeswirtschaftspolitik zu sehen. Oder mit anderen Worten: Das Bruttoinlandsprodukt eines Landes wird nicht von einer Landesregierung erwirtschaftet. Die Analogisierung von Unternehmen und Gewinnen mit Ländern und Steuereinnahmen trägt nicht.

Darüber hinaus ist auch die zweite starke implizite Annahme der Anreizthese, dass ökonomische Entwicklung notwendig zu höheren regionalen Steuereinnahmen führt, so pauschal nicht zutreffend.

Die wirtschaftliche Entwicklung der Länder spiegelt sich zum Teil in den Steuereinnahmen vor Umsatzsteuerverteilung. Die Steuereinnahmenverteilung der Länder wird aber wesentlich von der Umsatzsteuerverteilung bestimmt. Über den Umsatzsteuervorwegausgleich wird bereits eine starke Annäherung der Steuerkraft der Länder erreicht. Dabei erhalten die Länder, deren Finanzkraft unterhalb von 92 v.H. des Durchschnitts der Steuereinnahmen ohne Umsatzsteuer liegt, zunächst Umsatzsteueranteile, bis sie 92 v.H. der Finanzkraft erreichen. Hierzu werden allerdings höchstens 25 v.H. des gesamten Länderanteils an der Umsatzsteuer verwendet. Reicht das nicht aus, um alle finanzschwachen Länder auf 92 v.H. der durchschnittlichen Finanzkraft anzuheben, dann bleiben sie unterhalb dieser Grenze. Werden weniger als 25 v.H. des den Ländern zustehenden Umsatzsteueraufkommens für die Anhebung benötigt, geht der Rest in die normale Umsatzsteuerverteilung ein. In deren

³² Einzelfälle werden immer wieder dokumentiert, vgl. Färber 1993: 309.

³³ Folgende Bundestagsdrucksachen enthalten Hinweise des Bundesrechnungshofes auf Unterschiede in der Organisation der Steuerverwaltungen: DS 12/8490 Ziffer 61; DS 13/5700 Ziffer 53; DS 14/4226 Ziffer 65.3.

³⁴ Vgl. beispielsweise Sachverständigenrat 1990: Tz. 438–439.

Rahmen werden die restlichen (mindestens) 75 v.H. des Umsatzsteueranteils nach Einwohnern auf die Länder verteilt. Mit dieser Regelung werden vor allem für die finanzschwächsten Länder ökonomische Entwicklung und Steuereinnahmenentwicklung zum Teil voneinander entkoppelt. Andererseits werden so bereits Reduzierungen des Umverteilungsvolumens im horizontalen Finanzausgleich erreicht. Eine engere Zusammenführung von ökonomischer Entwicklung und Steuereinnahmen der Länder würde eine Abschaffung der Umsatzsteuerergänzungsanteile erfordern.

Bei der Neuregelung des Finanzausgleichs ist jedoch die Umverteilungsintensität der Umsatzsteuerverteilung nochmals erhöht worden. An die Stelle der Vollauffüllung bis 92 v.H. ist ein linear-degressiver Tarif getreten. Dieser ist jedoch so konstruiert, dass die Umverteilungsintensität der Umsatzsteuerergänzungsanteile steigt. Die finanzschwächeren Länder werden ohne direkten Bezug zum wirtschaftlichen Wachstum steuerstärker gemacht, um anschließend weniger Mittel im horizontalen FA zu erhalten. Hinter dieser Maßnahme steht eine politische Logik: Geringere Ausgaben für den Länderfinanzausgleich in den Länderhaushalten verringern den politischen Druck auf den Länderfinanzausgleich.

Es gibt jedoch auch vielfältige – von der Art und Weise der Umsatzsteuerverteilung unabhängige – Entwicklungen und Sonderfaktoren, die ein mechanistisches Kalkül, via Wirtschaftspolitik deutlich höhere Steuereinnahmen zu erzielen, an der Realität scheitern lassen können:

- Steuerrechtsänderungen auf Bundesebene können in kürzester Zeit beträchtliche Steuereinnahmen in regional unterschiedlicher Höhe verschwinden lassen und so Mehreinnahmenkalküle zunichte machen.
- Zunehmende nationale und internationale Verrechnungsmöglichkeiten in Firmenverbünden und Konzernen lassen für einzelne Länder kaum eine seriöse Kalkulation zu, ob Steuereinnahmen in der erwarteten Höhe anfallen werden.
- Formale Verlagerungen von kleinen und kleinsten Unternehmensteilen, wie beispielsweise Lohnbuchhaltungen, können ganz erhebliche, zumindest temporäre Verlagerungen von Steueraufkommen nach sich ziehen. Diese werden möglicherweise erst drei bis fünf Jahre später über die Steuerzerlegung kompensiert werden.
- Branchenkrisen können einzelne Länder ganz unterschiedlich hart treffen und etwaige Mehreinnahmen aus „erfolgreichen“ Ansiedlungen weit überkompensieren.

Diese Sonderfaktoren überlagern die mit jedem einzelnen Investitions- oder Ansiedlungsobjekt sowieso schon verbundenen Kalkulationsprobleme. Wenn aber eine bessere wirtschaftliche Entwicklung sich nicht zwangsläufig in höheren Steuereinnahmen niederschlägt, dann kann eine Teilabschöpfung von möglichen Steuermehereinnahmen nicht wesentlich in ihrem Einfluss auf etwaige politische Entscheidungen sein.

4.4 Mehreinnahmen als Anreiz für Landesregierungen?

Die Anreizthese ist auch aus politökonomischer Perspektive problematisch. Sie verkürzt das Interesse der Landespolitiker bzw. der landespolitischen Entscheidungsträger an Wirtschaftspolitik auf erwartete Mehreinnahmen. Ein weitergehendes, von Einnahmen unabhängiges Interesse an ökonomischer Prosperität oder andere handlungsrelevante Ziele werden nicht unterstellt. Wenn jedoch auch weitere Variablen, wie etwa zusätzliche Arbeitsplätze, Umweltschutzüberlegungen etc., für die wirtschaftspolitischen Entscheidungen der Landesregierungen relevant sind, muss der Anreizhypothese zufolge das relative Gewicht der erwarteten Einnahmen relativ hoch sein. Anderenfalls wäre der Grundzusammenhang der Hypothese nicht existent. Eine Bestimmung des relativen Gewichts möglicher Steuermehreinnahmen in der Zielfunktion der Landesregierungen findet sich allerdings nicht in der Literatur.³⁵

Eine solche reine Einnahmenfixierung könnte zunächst auf die Wiederwahlorientierung der Politiker zurückgeführt werden. Mehreinnahmen sind dabei nur ein Mittel zum Zweck. Politisch interessant sind die mit zusätzlichen Einnahmen einhergehenden Ausgabenmöglichkeiten oder Steuersenkungsmöglichkeiten. Hierüber können Wählerwünsche befriedigt und so Wiederwahlwahrscheinlichkeiten erhöht werden. Insofern erscheint eine modellhafte Verkürzung der landespolitischen Handlungsvariablen auf den fiskalischen Parameter zunächst gerechtfertigt. Steuersenkungen sind für die Landesregierungen aufgrund der fehlenden Steuergesetzgebungskompetenzen jedoch keine Handlungsalternative. Deshalb kann ihr Interesse nur in ausgabenseitigen Maßnahmen liegen. Die Anreizthese impliziert nun eine Strukturverschiebung des Budgets hin zu mehr Konsumausgaben, da so schneller Wählerwünsche befriedigt würden und Zustimmung erzielt werden könnte als mit einer investiv ausgerichteten Wirtschaftsförderungspolitik, deren zusätzliche fiskalische Erträge nicht (budgetär) internalisiert werden können.

Dieser theoretisch abgeleiteten Verhaltensvoraussage steht allerdings in der Realität ein massiver Ansiedlungs- und Anwerbungswettbewerb der Länder bzw. Regionen beispielsweise bei Großprojekten entgegen. Zu nennen sind etwa die Ansiedlung des BMW-Werkes in Leipzig, die Durchsetzung des Baus der Airbus-Flugzeugwerft in Hamburg usw. Dazu kommen vielfältige kostspielige Aktivitäten mit dem Ziel, Arbeitsplätze zu schaffen oder zu erhalten. Das passt nicht zu der These, dass Steuermehreinnahmen das primäre Ziel der Landespolitik sind. Bei vielen wirtschaftspolitischen Maßnahmen und Projekten fallen in der Gegenwart und der nahen Zukunft sichere und hohe Kosten für die öffentliche Hand an, die in den Haushalten andere Ausgaben verdrängen.³⁶ Auf Mehreinnahmen kann man bei den meisten Projekten allenfalls mittelfristig hoffen. Dieses Verhalten entspringt der politischen Logik und widerspricht offenkundig der theoretisch postulierten Einnahmenfixierung.

³⁵ Huber; Lichtblau (1998) argumentieren etwas differenzierter. Sie sagen, dass das Gewicht wirtschafts- und wachstumspolitischer Argumente in politischen Entscheidungen geschwächt wird, wenn keine fiskalischen Nutzen damit verbunden sind.

³⁶ Angeblich wird die Ansiedlung der Airbus-Flugzeugwerft die Stadt Hamburg rund 750 Mio. Euro kosten. Fiskalisch wird diese Aktion kurzfristig wohl kaum ein Geschäft werden.

Dazu kommt eine grundsätzliche Inkompatibilität zwischen der modellmäßigen Einnahmenfixierung und den Aussagen der empirischen Wahlforschung. Dort werden verschiedene Faktoren für die Entscheidungen bei Wahlen verantwortlich gemacht. So werden strukturelle Variablen, wie die Gesellschaftsstruktur, das kulturelle und religiöse Milieu etc., Persönlichkeitsfaktoren des Wählers, politisch-situative Faktoren (Kandidaten, Meinungsklima etc.) und politisch-konjunkturelle Einflüsse (ökonomische Erwartungen, Sachfragen, Wahlkampf etc.) genannt.³⁷ Spezifikationen für Landtagswahlen legen den Schwerpunkt auf den Korrekturcharakter von Landtagswahlen, d.h. die jeweilige Bundesopposition gewinnt normalerweise bei Landtagswahlen Stimmen hinzu.³⁸ Zudem gibt es Hinweise auf die im Bewusstsein der Wähler relativ geringere Bedeutung von Landtagswahlen etc.³⁹ Letztlich überwiegen die Faktoren, die entweder wenig Bezug zu landespolitischen Themen haben oder unter dem Aspekt der Schaffung von Arbeitsplätzen eher in die Richtung einer unternehmensfreundlichen Wirtschaftspolitik zielen oder aber wie Bildungspolitik und Innere Sicherheit schwer als „wirtschaftsfeindlich“ oder „-freundlich“ einzuordnen sind. Vor dem Hintergrund dieser Faktoren hat ein Kalkül mit etwaigen zukünftigen Steuererträgen nur eine geringe Bedeutung. Deswegen ist auch die relativ hohe Abschöpfung etwaiger Steuermehreinnahmen durch den Länderfinanzausgleich und damit dessen Bedeutung für die Wahl der wirtschaftspolitischen Strategie wahrscheinlich kaum bis gar nicht relevant. D.h. wenn bestimmte wirtschaftspolitische Maßnahmen aufgrund des Wiederwahlkalküls ergriffen werden, ist es relativ gleichgültig, ob möglicherweise damit verbundene Steuermehreinnahmen in konfiskatorischer Höhe belastet werden oder nicht.

4.5 Prämienmodell im Finanzausgleich ab 2005

Trotz all dieser grundsätzlichen Bedenken hat die Anreizdiskussion einen politischen Druck aufgebaut, der zur Einführung des sogenannten Prämienmodells im neuen Finanzausgleichsrecht geführt hat. Dabei werden die gegenüber dem Vorjahr überdurchschnittlichen Steuereinnahmewachse (bzw. unterdurchschnittlich absinkenden Steuermindereinnahmen) bei den jeweiligen Ländern zu 12 v.H. bei der Bestimmung der Finanzkraft abgesetzt. Der tatsächliche Umverteilungseffekt ist, wie Tabelle 3, zeigt jedoch relativ gering.

Ob die Einführung dieser neuen Regelung tatsächlich zu einer Erhöhung der Anreize führt, lässt sich nur schwer beurteilen.⁴⁰ In normal verlaufenden Jahren wäre diese Regelung wahrscheinlich strategieanfällig. So könnten vor allem kleinere Länder versucht sein, Zahlungseingänge großer Steuerzahler zeitlich so zu steuern, dass sie mit größerer Wahr-
schein-

³⁷ Vgl. Schultze 1991: 11; Woyke 1994: 199–200.

³⁸ Die Landtagswahlen der vergangenen Jahre scheinen diese These zu bestätigen. Landtagswahlen werden auch zu Abstimmungen über die zu den jeweiligen Zeitpunkten aktuellen bundespolitischen Vorhaben umfunktioniert. Damit jedoch gerät die Abstimmung über landespolitische Themen und somit auch über die Wirtschafts- und Haushaltspolitik der Länder immer mehr in den Hintergrund. Wenn doch einmal landespolitische Themen im Vordergrund stehen, dann sind es meist nicht wirtschafts- und/oder finanzpolitische. Vgl. auch Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz 2001: 41–59.

³⁹ Vgl. Schultze 1991: 47–48.

⁴⁰ Vgl. auch Lenk 2002.

Tab. 3: Wirkung des § 7 Abs. 3 FAG 2005 (Prämienmodell)

	NW	BY	BW	NI	HE	SN	RP	ST	SH
Recht ab 2005									
2001	0,6	-1,9	0,1	1,9	-2,9	2,0	1,9	2,0	1,9
2002	8,4	-2,4	-2,4	-2,9	-2,4	-3,0	-3,0	-3,0	-2,9

	TH	BB	MV	SL	BE	HH	HB
Recht ab 2005							
2001	2,0	2,0	2,0	-0,0	1,0	-9,6	2,7
2002	-3,0	-3,0	-3,0	-3,0	-4,1	-3,0	-4,1

Beträge in Euro/EW
Datenbasis: Vorl. Abrechnungen für die Jahre 2001 und 2002

lichkeit in den Genuss der Prämie gelangen. Allerdings besteht immer auch ein unkalkulierbares Risiko. Im Jahr 2002 hätte beispielsweise Nordrhein-Westfalen die komplette Prämie absorbiert, weil im Jahr 2001 die Einnahmen aus der Körperschaftsteuer dort extrem niedrig ausfielen. Die „Einnahmennormalisierung“ im Jahr 2002 erscheint im Prämienmodell jedoch als überdurchschnittlicher Steuereinnahmenezuwachs und begründet damit eine Freistellung von 12 v.H. des überdurchschnittlichen Steuereinnahmenezuwachses bei der Bestimmung der Finanzkraft. Den kritischen Stimmen zum Prämienmodell ist insofern durchaus zuzustimmen, wenn sie das Prämienmodell für eine Fehlkonstruktion halten.⁴¹ Darüber hinaus ist diese Regelung eindeutig keine Vereinfachung des Finanzausgleichsrechts.

Eine stärkere Senkung des Tarifs – gegenfinanziert durch eine höhere Berücksichtigung der kommunalen Steuereinnahmen – wäre wahrscheinlich „anreizsteigernder“ gewesen, wenn es für notwendig erachtet worden wäre, eine Anreizerhöhung vorzunehmen.

4.6 Zwischenfazit zu den Anreizwirkungen

Insgesamt gesehen ist festzuhalten, dass die Selbstbehalte von Steuermehreinnahmen der einzelnen Länder unterschiedlich hoch sind und insofern auch räumliche Unterschiede vorliegen. Allerdings ist das tatsächliche Entscheidungsverhalten von Landesregierungen deutlich weniger stark von potenziellen Mehreinnahmen beeinflusst als es für eine echte Relevanz der Anreizhypothese notwendig wäre. Die unterschiedlichen Wachstumsraten der Länder sind nicht die Folge von unterschiedlich hohen Selbstbehaltsquoten. Die Anreizhypothese scheint somit eher den Charakter eines theoretischen Konstrukts aufzuweisen als eine empirisch fundierte Aussage über die Realität zu sein.⁴²

5. Schlussbemerkung

Fasst man die Ergebnisse kurz zusammen, dann lässt sich festhalten, dass zum einen die tatsächliche Einnahmenverteilung nach Finanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen räumlich deutliche Unterschiede aufweist. Zum anderen kann die These, dass relativ niedrige Selbstbehaltsquoten eine empirisch relevante Wachstumsbremse darstellen, nicht länger aufrechterhalten werden.

Die Verteilung der Einnahmen aus Steuern und Zuweisungen hat grundsätzlich kaum eine originäre oder eigenständige Funktion. Sie dient vielmehr – wie in der ökonomischen Theorie des Föderalismus dargestellt – der Finanzierung der aus den Aufgaben abgeleiteten Ausgaben einer gebietskörperschaftlichen Ebene bzw. der einzelnen Gebietskörperschaften. Dies ist der entscheidende Maßstab für die Frage, ob die Einnahmenverteilung angemessen ist. Das ist jedoch weder für eine staatliche Ebene noch für einzelne Gebietskörperschaften einfach zu beantworten.

⁴¹ Vgl. Sachverständigenrat 2001: 13.

⁴² Barette; Fenge; Huber; Leibfritz; Steinherr (2000: 34) kommen zu dem Schluss, dass „die theoretisch ermittelten negativen Anreizeffekte der hohen Grenzbelastungen auch empirisch relevant sein könnten. ... Allerdings ist wegen der Schätzunsicherheiten eine vorsichtige Interpretation der quantitativen Ergebnisse angebracht.“

Beschränkt man die Frage auf die distributionspolitische Aufgabenstellung des Finanzausgleichs, bleibt die Antwort ebenfalls offen. Zwar wird eine Annäherung der Finanzkraft erreicht und die Finanzausstattung der ostdeutschen Länder auf ein überdurchschnittliches Niveau gebracht. Ob das aber bedarfsgerecht oder angemessen ist, kann nicht mehr objektiv abgeleitet werden.

Möglicherweise wird der Finanzausgleich auch mit zu vielen Anforderungen und Zielvorstellungen befrachtet. So wird häufig auch – als selbsterklärender Eigenwert – die Forderung nach einem einfachen und transparenten Finanzausgleich erhoben. Bei dieser Frage steht allerdings immer der Grundkonflikt zwischen einer Bedarfsmessung, die sich im einfachsten Fall am Einwohner orientiert, und einer differenzierten – und damit notwendigerweise zunehmend komplizierteren, intransparenteren und möglicherweise auch strategieanfälligeren – Bedarfsmessung im Hintergrund. Das kann nicht objektiv aufgelöst werden, denn Einfachheit kostet immer Genauigkeit, während ein hoher Grad an Genauigkeit intransparenter und strategieanfälliger ist. Zudem werden räumlich unterschiedliche Bedarfe durch ein sehr einfaches System nicht angemessen ausgeglichen. Die Frage, ob der bundesstaatliche Finanzausgleich noch oder demnächst einfach genug ist oder zu kompliziert, bleibt also auch offen.

Wenn der bundesstaatliche Finanzausgleich als Ende der Steuerzerlegung gesehen wird, tritt eine weitere Beurteilungsdimension hinzu. Die Gewichte der anderen Ziele und Funktionen relativieren sich dann nochmals. Insgesamt entsteht so ein differenziertes und zunehmend in sich widersprüchliches Beurteilungsraster. Von daher wäre zunächst die Aufgabenstellung eines Finanzausgleichs exakter zu präzisieren, als es die grobe ökonomische Zielkategorisierung in Allokation und Distribution oder aber unterschiedliche politische und rechtliche Verlautbarungen ermöglichen.

Der Versuch des Bundesverfassungsgerichts, die an der Formulierung der Neuregelung des Finanzausgleichs Beteiligten zunächst zur Entwicklung eines konsistenten und gemeinsam akzeptierten Anforderungsprofils zu motivieren, muss als gescheitert betrachtet werden, weil jedem Beteiligten die Wirkungen von abstrakt formulierten Kriterien auf die eigene fiskalische Position bekannt waren.⁴³ Die technischen Möglichkeiten – quasi in Realzeit alle denkbaren Szenarien durchzuspielen – haben den strategisch orientierten Verteilungsstreit bereits in die Diskussion abstrakter Beurteilungskriterien verschoben. Das aber zeigt, dass wahrscheinlich nicht einmal ein konsistentes Beurteilungsraster gefunden werden kann. Der Finanzausgleich wird also weiterhin von verschiedenster Seite – mehr oder weniger gerechtfertigt – kritisiert werden.

⁴³ Ein anderer Weg, die grundlegenden Finanzausgleichsprinzipien der Länder zu identifizieren, hätte darin bestanden, die Konstruktionsprinzipien ihrer kommunalen Finanzausgleichssysteme, die in Landesgesetzen formuliert sind, offen zu legen. Darauf aufbauend hätten dann gemeinsame und ggf. weniger strategisch beeinflusste Leitlinien für einen Länderfinanzausgleich entwickelt werden können. Dabei wären dann für einige Länder erhebliche Inkonsistenzen zwischen öffentlicher Argumentation im Streit um den Länderfinanzausgleich und gesetzgeberischem Handeln beim landesinternen kommunalen Finanzausgleich sichtbar geworden. – Möglicherweise wären die kommunalen Finanzausgleichssysteme in einigen Ländern an die Länderfinanzausgleichsargumentation angepasst worden.

Literatur

- Baretti, Ch. Fenge, R.; Huber, B.; Leibfritz, W.; Steinherr, M. (2000): Der deutsche Föderalismus auf dem Prüfstand: Vorschläge zu einer effizienteren Gestaltung. In: ifo-Schnelldienst, 53. Jg., Heft 28–29, S. 26–38.
- Baretti, Ch.; Huber, B.; Lichtblau, K. (2001): Weniger Wachstum und Steueraufkommen durch den Finanzausgleich. In: Wirtschaftsdienst, 81. Jg., Heft 1, S. 38–44.
- Berthold, N.; Drews, St. (2001): Die Bundesländer im Standortwettbewerb. Gütersloh.
- Bundestagssonderausschuss Maßstäbengesetz/Finanzausgleichsgesetz (2001a): DS 51, Schreiben des BMF Referat V A 4 vom 5. Februar 2001, Berechnung von Eigenbehaltsquoten bei Steuermehreinnahmen.
- Bundestagssonderausschuss Maßstäbengesetz/Finanzausgleichsgesetz (2001b): DS 65, Schreiben des BMF Referat V A 4 vom 3. April 2001, Zum Umfang der im Rahmen der Finanzkraft zu berücksichtigenden Einnahmen; Höhe der Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft und des kommunalen Finanzbedarfs.
- Bundestagssonderausschuss Maßstäbengesetz/Finanzausgleichsgesetz (2001c): DS 93, Schreiben des Sachverständigenrates zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung vom 20. Juni 2001; Neuregelung des Länderfinanzausgleichs in Deutschland.
- Deubel, I. (1984): Der kommunale Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen. Köln et al.
- Eltges, M.; Zarth, M.; Jakubowski, P.; Bergmann, E. (2002): Abstrakte Mehrbedarfe im Länderfinanzausgleich. Bonn.
- Hidien, J. W. (1999): Handbuch Länderfinanzausgleich. Baden-Baden.
- Hidien, J. W. (2000): Die Berücksichtigung der Finanzkraft und des Finanzbedarfs der Gemeinden im Finanzausgleich nach Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG – Rechtsgutachten.
- Homburg, St. (1994): Anreizwirkungen des deutschen Finanzausgleichs In: Finanzarchiv, NF Band 51, Heft 1, S. 312–330.
- Homburg, St. (1997): Ursachen und Wirkungen eines zwischenstaatlichen Finanzausgleichs. In: Homburg, St.; Sinn, H.-W.; Nowotny, E. (Hrsg.): Finanzföderalismus in Europa. Berlin, S. 61–5.
- Huber, B.; Lichtblau, K. (1998): Konfiskatorischer Finanzausgleich verlangt eine Reform. In: Wirtschaftsdienst, 78. Jg., Heft 3, S. 142–147.
- Junkernheinrich, M.; Micosatt, G. (1998): Ausgabenbedarf und Steuerkraft – Eine finanzwissenschaftliche Analyse des Schlüsselzuweisungssystems in Nordrhein-Westfalen. Berlin.
- Lenk, Th. (2002): Die Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs – auf Basis der Steuerschätzung Mai 2002 und einer aktualisierten Bevölkerungsstatistik. Universität Leipzig, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Diskussionsbeiträge 36.
- Milbradt, G.; Diedrichs, D. (2001): Berücksichtigung der kommunalen Einnahmenautonomie beim Finanzausgleich. In: Wirtschaftsdienst, 81. Jg., Heft 6, S. 331–339.
- Peffekoven, R. (1993): Finanzausgleich im Spannungsfeld zwischen allokativen und distributiven Zielsetzungen. In: Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 41, S. 11–27.
- Peffekoven, R. (2001): Statt grundlegender Reformen fragwürdige Änderungen im Detail. In: Wirtschaftsdienst 81. Jg., Heft 8, S. 427–434.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1990): Auf dem Wege zur Wirtschaftlichen Einheit Deutschlands. Jahresgutachten 1990/1991, Stuttgart.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2001): Für Stetigkeit – Gegen Aktionismus. Jahresgutachten 2001/2002, Stuttgart.
- Statistisches Bundesamt (2001): Fachserie 14, Reihe 10.1 Realsteuervergleich. Wiesbaden (erscheint jedes Jahr).

- Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (2001) (Hrsg.): Rheinland-Pfalz vor der Landtagswahl 2001 – Zeitreihen, Strukturdaten, Analysen. Bad Ems.
- Scherf, W. (2000): Der Länderfinanzausgleich in Deutschland. Frankfurt.
- Schultze, R.-O. (1991): Wählerverhalten und Parteiensystem, Erklärungsansätze und Entwicklungsperspektiven. In: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (Hrsg.): Wahlverhalten. S. 11–43.
- Wieland, J. (1991): Die Konzessionsabgaben. Berlin.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1992): Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland. Bonn.
- Wohltmann, M. (2000): Einheitliche Nivellierungshebesätze und adäquate Berücksichtigung der Gewerbesteuerkraft im kommunalen Finanzausgleich. In: der gemeindehaushalt, 101. Jg., Heft 9, S. 193–210.
- Woyke, W. (1994): Stichwort: Wahlen, Wähler – Parteien – Wahlsysteme. 8. völlig neu bearbeitete Auflage, Opladen.

Räumliche Wirkungen eines verschärften Wettbewerbs zwischen den universitären Bildungs- und Forschungseinrichtungen in Deutschland – eine Problemskizze

Gliederung

1. Paradigmenwechsel in der deutschen Hochschulpolitik
2. Interuniversitärer Wettbewerb – ein hinreichend durchdachtes Leitbild?
3. Einige Hypothesen zu den raumstrukturellen Wirkungen des interuniversitären Wettbewerbs
4. Konsequenzen für die Regionalpolitik
5. Zusammenfassung

Literatur

1. Paradigmenwechsel in der deutschen Hochschulpolitik

Hochschulbildung und Hochschulforschung werden in der Bundesrepublik Deutschland in erster Linie als öffentliche Aufgabe wahrgenommen (Postlep; Wagner 1998). Innerhalb des föderativen Staatsaufbaus sind hier grundsätzlich die Länder zuständig, im Bereich des Hochschulbaus und der grundlegenden Hochschulausstattung im Rahmen einer Gemeinschaftsaufgabe Bund und Länder. Der Bund ist weiterhin nach Art. 75 GG zur Rahmengesetzgebung für die Hochschulen berechtigt und ist in der zentralen Forschungsförderung engagiert, die Gemeinden spielen allenfalls in Randfeldern des Leistungsspektrums von Hochschulen eine Rolle, etwa wenn gemeinschaftlich Sporthallen betrieben oder Bibliotheken organisiert werden.

Im intergovernmentalen Wettbewerb zwischen den Bundesländern der föderativen Staatsorganisation Bundesrepublik Deutschland spielen Bildung und Forschung gerade in einer „Wissengesellschaft“ eine besondere Rolle, werden doch über die Fähigkeit zur Wissensgenerierung, Wissensvermittlung und Wissensverarbeitung nicht nur soziale und kulturelle Niveaus wesentlich mit geprägt, sondern vor allem auch ökonomische Entwicklungschancen (Bode 1998; Anselin; Varga; Acs 1997; Grossmann; Helpman 1991). Bislang wurde aufgrund der weitgehenden Rechts- und Fachaufsicht der einzelnen Länder über ihre Hochschulen die Leistungsbereitstellung und die Qualitätssicherung und -verbesserung von Lehre und Forschung sowie die „Bewirtschaftung“ hauptsächlich durch die zuständigen Länderministerien selbst betrieben, die Hochschulen hatten auf diesen Feldern eher Vorschlags- als Entscheidungsrechte (Siebert spricht hier von „administrativ-planwirtschaftlicher Steuerung“;

Siebert 2002: 3). Zur Zeit findet ein Wandel in den Kompetenzstrukturen statt. Unter dem Leitbild des interuniversitären Wettbewerbs geht es in allen Bundesländern darum, eine Profilbildung von fachlich und wirtschaftlich weitgehend eigenverantwortlich handelnden (öffentlichen) Universitäten zu befördern – zumindest ist dies auf breiter Ebene erklärte politische Absicht. Davon verspricht man sich ganz allgemein eine Steigerung der Produktivität von Forschung und Lehre. Eine ausführliche Diskussion über Probleme einer Messung dieser Produktivitätssteigerung findet zumindest im politischen Raum nicht statt.

Erst in einem Szenario weitgehend autonomer Hochschulen ist der Begriff „Wettbewerb“ zur Kennzeichnung eines systemischen Mechanismus zur Erstellung akademischer Leistungen angezeigt, setzt konkurrierendes Handeln doch spürbare Handlungsspielräume bei den beteiligten Akteuren/Institutionen voraus. Schon vorher bestand natürlich unter den Hochschulen eine intensive Konkurrenzsituation um das knappe Landesbudget; sie wurde allerdings weniger durch eigenverantwortete akademische Leistungen (Leistungs- oder Programmwettbewerb) als vielmehr durch „konsensual-korporatistischen“ Einsatz auf der politisch-administrativen Ebene geprägt (Ehrhardt 2002: 4). Insofern handelte es sich hier um einen „politisch-administrativen Wettbewerb“. Erst in einem Szenario mit spürbaren eigenen Handlungsspielräumen kann man die dem Unternehmenswettbewerb ähnliche Vorstellung entwickeln, dass die einzelne Hochschule durch fachliche Profilierung, Attraktivität für Studierende und geschickten Mitteleinsatz, also über Leistungen und Gestaltung der „Produktionsbedingungen“ – quasi im Zuge eines „Benchmarks“ – ihren Anteil am nach wie vor politisch vorgegebenen Gesamtbudget direkt und eigenverantwortet vergrößern könne. Eine solche Sichtweise nähert das Allokationssystem im Hochschulsektor in seiner Wirkungsweise der marktwirtschaftlichen Allokation an, ohne dass sich im Bildungs- und Forschungssektor unmittelbar an der formalen Aufgabenverteilung zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaftsebenen im föderativen System der Bundesrepublik Deutschland und im Verhältnis des Staates insgesamt zum privaten Sektor etwas ändern muss. Nur die staatsinterne Steuerungs- und Entscheidungssystematik ändert sich. Gleichwohl kann diese Entwicklung etwa auch unter dem Subsidiaritätsprinzip (Döring 1994) als Erhöhung des föderalen Gehalts unseres Gemeinwesens interpretiert werden, wird doch in der Organisation der Erfüllung der Länderaufgaben innerstaatlich Kernkompetenz „nach unten“ auf die öffentlichen Hochschulen verlagert (zur Definition von Föderalismus Postlep 1993: 19). Diese grundlegende Veränderung im Allokationssystem auf Hochschulebene wird gegenwärtig im Prinzip in allen Bundesländern vollzogen. Sie schließt Unterschiede in den einzelnen Bundesländern – etwa in der Behandlung des Verhältnisses von Fachhochschulen und Universitäten oder bei der Gestaltung von Mittelverteilungssystemen des Hochschulbudgets auf die einzelnen Hochschulen – nicht aus; sie sind aber nur akzidentiell, nicht konstitutiv.

2. Interuniversitärer Wettbewerb – ein hinreichend durchdachtes Leitbild?

Der geschilderte Paradigmenwechsel in der Steuerung des deutschen Hochschulwesens wird unter der pauschalen Annahme vollzogen, über die wettbewerbliche Allokation würde per se die Qualität von Bildung und Forschung insgesamt gefördert und die akademischen Leistungen würden zu günstigeren Kosten erstellt, die Produktivität würde also insgesamt gesteigert. Entsprechend dieser Leitvorstellung werden durch Bund und Länder Rahmenbedingungen geschaffen, von denen man annimmt, dass sie staatlich-zentrale Steuerung ab-

bauen, Handlungsspielräume der Hochschulen erweitern und den universitären Wettbewerb unterstützen: stärkere Hochschulautonomie der öffentlichen Hochschulen vor allem im Bereich der bisherigen Auftragsangelegenheiten (Fachaufsicht), flache Entscheidungshierarchien in den Universitäten (auf der operationalen Ebene Präsidien und Fachbereichsdekanate, auf der strategischen Ebene Senate und Fachbereichsräte), globale Budgetierungen und damit gegenseitige Deckungsfähigkeit verschiedener Ausgabekategorien, leistungsorientierte Mittelverteilung, Zielvereinbarungen als pauschale Leistungsversprechen, Kosten- und Leistungsrechnung zur wirtschaftlicheren Steuerung des Ressourceneinsatzes, Rücknahme staatlicher Genehmigungsvorbehalte vor allem bei gestuften Studiengängen zugunsten eines „staatsfernen“ Akkreditierungsverfahrens usw. Zur Vorstellung, das Hochschulsystem nach dem Wettbewerbsprinzip organisieren zu wollen, passt dann auch die Forderung, den Hochschulen ein Auswahlrecht mit Blick auf die Studierenden zuzusprechen, wird doch so der Wettbewerb der Studenten um die besten Universitäten befördert. Selbst von ordnungspolitisch strikten „Marktwirtschaftlern“ wird mit Blick auf den Studierendenwettbewerb jedoch konzidiert, dass Leistungselite auf keinen Fall Traditions- und Herkunftselite bedeuten darf und dass der Zugang für Talentierte nicht beschränkt werden darf, nur „weil die Eltern ein niedriges Einkommen haben“ (Siebert 2002: 3).

M. E. ist durchaus in Frage zu stellen, ob dieser Paradigmenwechsel in der Hochschulpolitik der deutschen Bundesländer, der ja automatisch eine weitgehende Verlagerung der Verantwortung für die Landeshochschulentwicklung auf das Handeln der einzelnen Universitäten mit sich bringt, in hinreichend durchdachter Weise vollzogen wird. In jedem Fall ist der undifferenzierte Blick auf (private) amerikanische Spitzenuniversitäten und/oder die einfache Übertragung von Erkenntnissen über den Unternehmenswettbewerb auf den universitären Wettbewerb zumindest fragwürdig (grundlegend zu den Funktionen des Wettbewerbs Hayek 1968; als Problemaufriss zur Gestaltung der Wettbewerbsordnung Postleyp; Billing 1999). So besteht im öffentlichen Hochschulwesen in Deutschland auch in einem Wettbewerbsmodell immer ein ganz spezifisches staatsrechtlich kodifiziertes Verhältnis zwischen Staat und Hochschulen: Auch weiterhin steht für die konkurrierenden Hochschulen nur ein festes politisch definiertes Landesbudget zur Verfügung, d. h. eine Hochschule kann nur zu Lasten einer anderen gewinnen – und das in kleinen Bundesländern nur bei wenigen Hochschulen insgesamt. Immer verbleibt dem Staat die grundsätzliche Rolle, finanzielle Ressourcen im politischen Entscheidungsprozess bereitzustellen und durch den Ressourceneinsatz erwartete Leistungen zumindest durch Rahmensetzung zu definieren. Insofern bleibt der politische Raum in direkter Weise wichtig für die Entwicklung der Hochschullandschaft. Und eine solche wichtige Rolle des Staates im Bildungs- und Forschungssektor lässt sich durchaus theoretisch begründen, denn: Bildung ist nicht – wie etwa in der Diskussion über Studiengebühren gelegentlich unterstellt – uneingeschränkt ein privates Gut, d.h. individuelle Bildung nützt keineswegs nur dem jeweiligen „Gebildeten“, sondern verbessert auch die Situation der Allgemeinheit, ohne dass der individuelle private Investor dafür im Zuge der Marktprozesse automatisch einen entsprechenden Ausgleich bzw. Anreiz erhält. Sind es nicht gerade diese Externalitäten der individuellen Wissensakkumulation, die heute in der neuen Wachstumstheorie herausgestellt werden und die nach kollektiver Einflussnahme auf marktlich gesteuerte Humankapitalbildungsprozesse verlangen (Farhauer 2001)? Und mit Blick auf die universitäre Forschungsaufgabe ist zu fragen: Ist es nicht gerade die sog. Grundlagenforschung, die eindeutig die Merkmale eines öffentlichen Gutes aufweist und die angesichts

eines um sich greifenden pragmatischen Nutzungsinteresses an der Forschung (Stichwort: Technologie- und Wissenstransfer) als kollektiv unterstützungsnotwendig wiederentdeckt wird (Postlep; Wagner 1998)?

Ebenso gibt es bekanntlich auch im Unternehmenssektor nicht nur einen effizienzfördernden Wettbewerb, sondern auch einen ruinösen Wettbewerb oder etwa einen monopolistischen Wettbewerb. Deshalb besteht auch in einer Wettbewerbswirtschaft die Notwendigkeit der Setzung von effizienzfördernden Rahmenbedingungen für den Wettbewerb und der prozessualen wettbewerbspolitischen Lenkung, etwa mit Blick auf die Kartellbildung. Welche durch den Staat zu setzenden Wettbewerbsrahmenbedingungen und welche wettbewerbspolitische Lenkung sind aber für den Universitätswettbewerb angemessen (ein Problemaufriss findet sich bei Stahl 2000)? Sind die staatlich priorisierten Modelle der finanzwirtschaftlichen Prämierung von Forschungsleistungen gerade mit Blick auf Förderung und Erhalt von Kreativität, Risiko und gesellschaftskritischer Distanz angemessen oder honorieren sie vorwiegend den im „mainstream“ realisierten Erfolg? Welchen Stellenwert soll die durch den einzelnen Forscher selbstbestimmte Forschung im institutionellen Wettbewerbsmodell behalten? Worin besteht aufs Ganze gesehen in diesem Wettbewerbsszenario der staatliche Bildungs- und Forschungsauftrag und welche Aufgaben verbleiben Bund und Ländern im Sinne einer Rahmensetzung? Wie weit will man sich von der „Volluniversität“ verabschieden und welche Folgen hat dies für immer mehr als notwendig erkannte interdisziplinäre oder sogar transdisziplinäre Problemlösungen? Was soll mit denjenigen Universitäten geschehen, die im Wettbewerb – möglicherweise nur vorübergehend – schlecht abschneiden? (Der Ökonom denke hier etwa an die Problematik „versunkener Kosten“.) Wie wird das Raummuster der erfolgreichen und der weniger erfolgreichen Universitäten aussehen?

Diese hier nur gestellten, bislang im politischen Raum nicht oder nur fragmentarisch beantworteten Fragen nach einer wünschenswerten Aufgabenverteilung zwischen privatem und öffentlichem Sektor sowie nach der geeigneten innerstaatlichen Kompetenzverteilung und Organisationsstruktur in der Bildungs- und Forschungspolitik sollen eine kritische Distanz des Verfassers zum gegenwärtig beschrittenen Weg zur Etablierung von Wettbewerb als dominantem Allokationsprinzip in der Bildungs- und Forschungslandschaft unterlegen, ohne damit die Notwendigkeit von mehr Wettbewerbselementen und einem Rückbau bürokratischer Steuerung im bisherigen Hochschulsystem grundsätzlich in Frage stellen zu wollen. Die kritische Distanz bezieht sich hauptsächlich auf das Vorgehen, wird doch in allen deutschen Bundesländern in der praktischen Politik diesem Leitbild im Umbau des Hochschulsystems mit großer Konsequenz gefolgt, ohne dass sich die verantwortlichen politischen Entscheidungsträger über die breitgefächerten Konsequenzen systematisch Gedanken machen und dabei die zuvor gestellten Fragen einer Lösung zuführen bzw. sich in diesem Zusammenhang in erkennbaren Zielkonflikten klar politisch positionieren. (Die international vergleichende Hochschulforschung bietet hier durchaus eine empirisch fundierte Informationsbasis; Schwarz; Teichler 2000.)

3. Einige Hypothesen zu den raumstrukturellen Wirkungen des interuniversitären Wettbewerbs

Ein Ausschnitt des zuvor skizzierten umfassenden Problemfeldes, nämlich das in jedem Bundesland (soweit es Flächenland ist) zu erwartende räumliche „Verteilungsergebnis“ des universitären Wettbewerbs, soll nachfolgend in hypothetischer Form skizziert werden. Die meisten der Universitätsneugründungen der 60er und 70er Jahre in den deutschen Bundesländern standen, folgt man den politischen Gründungsprotokollen, nicht nur unter wissenschaftspolitischem, sondern auch unter regionalpolitischen Vorzeichen. Diese Bedeutung als regionaler Entwicklungsfaktor, seinerzeit vor allem in den strukturschwächeren Regionen, gilt im Prinzip auch heute noch, wenngleich auf anderem wirtschaftstheoretischen Fundament aufsetzend (Blume; Fromm 2000: 11). Standen anfangs die Nachfragewirkungen im Sinne von regionalen Multiplikator- und Akzeleratoreffekten im Vordergrund, so sind es heute die Wachstumswirkungen über Anreicherung des regionalen Innovationspotenzials und über Stärkung des sozialkulturellen Resonanzbodens in einer Region. Dabei können die Hochschulen ihre Rolle als regionaler Wachstumsfaktor allerdings nur dann wirksam spielen, wenn sie sich im interuniversitären Wettbewerb behaupten, d.h. quantitativ und qualitativ in ihrem Leistungsangebot international wettbewerbsfähig sind. Genau hier nun könnte durch einen intensiven interuniversitären Wettbewerb ein neues Gefährdungspotenzial für die strukturschwächeren Räume aufgebaut werden.

Dem Wettbewerb ist inhärent, dass Unterschiede erzeugt und belohnt bzw. bestraft werden. Entsprechend wird sich die Universitätslandschaft bei zunehmendem Wettbewerb weiter ausdifferenzieren, d.h. es wird mit größer werdendem Abstand finanzschwache und finanzstarke sowie, vor allem mit Blick auf den Forschungsoutput, leistungsstarke und leistungsschwächere Universitäten geben und die Unterschiede in der Größe und in der Breite des Fächerangebots der Hochschulen werden zunehmen; „Volluniversitäten“ wird man wegen der Nachfragepotenziale vor Ort tendenziell eher in den Agglomerationen finden, die kleineren Universitäten werden sich eher auf schmal definierte Kernkompetenzen konzentrieren. Anders formuliert: Im Universitätssystem der Vergangenheit galten Prinzipien annähernd gleicher Standards und von Mindestausstattungen, jetzt gelten Prinzipien der Profilierung und Differenzierung. Die Unterschiede werden zwangsläufig zunehmen, wenn zum einen der Abstand zwischen reichen und armen Bundesländern weiter wächst und zum anderen die Finanz- und Ressourcenausstattung anhand weniger regelmäßig statistisch abbildbarer Kriterien output- und erfolgsorientiert erfolgt und sich quasi pfadabhängige Entwicklungen ihren eigenen finanziellen Spielraum schaffen. Dies gilt im Übrigen umso mehr für den Fall, dass die Universitäten selbst in der Lage sind, die Gehälter der Professoren leistungsabhängig zu gestalten. In der Tendenz werden so die heute schon gut ausgebauten, traditionell forschungs- und finanzstarken Universitäten – i. d. R. auch mit außeruniversitären Forschungseinrichtungen vor Ort gut vernetzt – noch attraktiver und vor allem die noch in der Aufbauphase befindlichen finanzschwächeren drohen zurückzufallen. Der Weg zu „Elitehochschulen“ mit herausragenden Lehr- und Forschungsleistungen am einen Ende der Skala sowie Hochschulen mit Schwergewicht auf der Lehre am anderen Ende ist vorgezeichnet. Auch hier wieder nur am Rande die an die Politik gerichtete Frage: Wie stünde eine solche Entwicklung zum nach wie vor als anstrebenswert deklarierten Postulat der Einheit von Lehre und Forschung an den deutschen Universitäten?

Vor allem die mittleren und kleineren Universitäten, die häufig erst in den 60er und 70er Jahren gegründet wurden, werden, wie angedeutet, immer mehr gedrängt werden, sich auf wenige „Kernkompetenzen“ im Sinne eines arbeitsteiligen Bildungs- und Forschungsprozesses im Hochschulnetzwerk eines Bundeslandes zu konzentrieren. Das bedeutet für diese Hochschulen in der Tendenz die Abkehr von der institutionell unter einem Dach vereinten sog. „Volluniversität“ und die Hinwendung zu spezialisierten Einzelleistungsangeboten in „Fachuniversitäten“. Nur noch wenige große Universitäten, die entweder traditionell gewachsen sind wie Göttingen oder Heidelberg, oder die in den Ballungszentren mit einem großen Einzugsbereich an Studierenden liegen, werden weiter als „Volluniversitäten“ aufrechterhalten werden. Wenn richtig ist, dass in der Forschung allgemein ein Trend besteht hin zur interdisziplinären oder sogar transdisziplinären Problemlösung, dann dürfte damit ein systematisches Bias zu Lasten der kleineren neu gegründeten Universitäten vorliegen. Allerdings ist aktuell festzustellen, dass die großen Universitäten in vielen Fällen eher disziplinär erstarrt sind und das ihnen durchaus mögliche Potenzial an fachübergreifender Zusammenarbeit nur unzureichend ausnutzen. Hier liegt eine Chance der jüngeren Universitäten, flexibel zu reagieren und interessante Spezialisierungen vorzunehmen. Überdies gilt: Je mehr der Bildungs- und Forschungsprozess institutionell arbeitsteilig zerlegt wird und die Zusammenfügung zu größeren Bildungs- und Forschungsleistungen konsequenterweise eher marktmäßig, d.h. dezentral über Verhandlungsprozesse, vermittelt wird, desto eher sind die einzelnen Angebote auch privatwirtschaftlich zu erbringen. Dieser Prozess befördert also insgesamt in der Tendenz den Abbau des öffentlichen Hochschulwesens zu Gunsten eines Aufbaus privater Hochschulangebote bzw. gezielt privat finanzierter Hochschulleistungen. Welche kulturell, sozial und ökonomisch langfristig relevanten Leistungen der Universitäten dabei ins Hintertreffen geraten, kann heute nur vermutet werden. In jedem Fall dürfte dabei der Anteil der sog. Grundlagenforschung an den gesamten Forschungsaufwendungen tendenziell zurückgehen, besonders gefährdet dürften auch die Geisteswissenschaften gegenüber den Ingenieurwissenschaften sein, ist doch ihr unmittelbarer Anwendungsnutzen in einer auf technologische Innovationen fixierten Umwelt tendenziell schwerer nachweisbar. Diese Tendenzen werden durch eine internationale Öffnung des Hochschulwesens, wie sie im GATS vorgesehen ist, spürbar verstärkt.

4. Konsequenzen für die Regionalpolitik

Welche räumlichen Wirkungen sind nun mit diesen generellen Prozessen verbunden? Zieht man in Betracht, dass die neuere regionalökonomische Theorie und die (damit immer mehr verbundene) Wachstumstheorie die Prozesse von Wissensgenerierung, -diffusion und -verwertung einerseits und die räumliche Nähe als Nährboden für Netzwerkbildung und personengebundene prozessuale Wissenserzeugung andererseits in den Mittelpunkt ihrer Überlegungen stellen (Blume; Daskalakis; Fromm 2001; Fritsch; Koschatzky; Schätzl; Sternberg 1998), so lassen sich hieraus prinzipiell Wettbewerbsvorteile für Hochschulen in wirtschaftsstarken, agglomerierten Räumen ableiten. Solche Vorteile sind aufgrund der soziostrukturellen Ausgangssituation per se vorhanden, sie kommen aber erst in einem Wettbewerbsmodell mit weitgehender Hochschulautonomie voll zum Tragen, wird doch hier die interuniversitär (und damit regional) ausgleichende staatliche Steuerung durch staatliche Förderung oder auch nur Hinnahme der Differenzierung ersetzt. In solchen Agglomerationen ist auf-

grund der tendenziellen Vielfältigkeit von Menschen und Institutionen eher ein innovatives Milieu anzutreffen, dort ballen sich Hochschulen, außeruniversitäre Forschungseinrichtungen und qualifizierte private Dienstleistungen und stellen einen besonderen Resonanzboden für Netzbildung dar, dort sind die Headquarterfunktionen einschließlich der Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten der (großen) Unternehmen konzentriert, dort werden – bei vermutlich technologisch bedingt rückläufiger Umweltproblematik – die Vorteile urbanen Lebens gerade für die qualifizierten Beschäftigten geboten und dort sind die für die nationale Wirtschaftspolitik so wichtigen ökonomischen Zentren anzutreffen (Döring 2003). Vieles spricht dafür, dass sich in diesen Räumen aufgrund dieser „internen“ Vorteile auch leichter und schneller messbare Standortvorteile für Universitäten einstellen; vieles spricht ebenfalls dafür, dass sich auch das nationale und supranationale (wirtschafts-)politische Interesse diesen Räumen verstärkt zuwendet, besteht doch gegenwärtig eine allgemeine Tendenz der Politik, den Zielkonflikt „Wachstum vs. Verteilung“ personell wie regional zugunsten des Wachstumsziels zu entscheiden (Zimmermann 1996).

Auch das im Zuge eines verstärkten Wettbewerbs der öffentlichen Universitäten prognostizierte Anwachsen privater Bildungs- und Forschungsleistungen auf Hochschulebene dürfte den (wirtschaftsstarken) städtischen Raum stärken. Dort konzentriert sich die kaufkräftige Nachfrage und dort können auch „produktionsseitige“ interne und externe Vorteile besser genutzt werden.

Daraus lässt sich folgern: Die gegenwärtigen Tendenzen in Richtung einer Etablierung des Wettbewerbsmodells in der Bildungs- und Forschungsallokation wird – quasi als Kuppel-effekt – die Raumstruktur nachhaltig verändern, und zwar im Sinne von Divergenz zugunsten der prosperierenden Ballungsräume und zu Lasten der wenig verdichteten Räume, aber auch der mit erheblichen Strukturproblemen behafteten Verdichtungsräume. Diese Tendenzaussage schließt nicht aus, dass in einzelnen Fällen spezielle Standortfaktoren (z.B. eine besondere geographische oder kulturelle Attraktivität) eine positive Entwicklung einzelner Hochschulen besonders fördern, insbesondere dann, wenn diese Universitäten eine lange Tradition aufweisen. Das schließt weiterhin nicht aus, dass einzelne Universitäten als stärker autonom handelnde Einheiten, gleichgültig in welchen Räumen sie sich befinden, für eine gewisse Zeit gut oder schlecht „gemanagt“ werden können, sodass hochschulendogene Faktoren die Entwicklung der einzelnen Universität wesentlich bestimmen. Der Wettbewerb befördert aber mittelfristig eine eindeutige Tendenz zur Qualifizierung des Hochschulmanagements auf breiter Ebene, womit dann zugleich ein Durchschlagen der Standortvor- und -nachteile verbunden ist. Die ausgleichsorientierte Regionalpolitik des Bundes und der Länder ist daher gut beraten, wenn sie ihre Stimme in diese Diskussion einbringt und das Feld nicht allein der Bildungs- und Forschungspolitik sowie der allgemeinen Wirtschaftspolitik überlässt. Vielmehr müssen im Zuge regionaler Wirtschaftspolitik die Möglichkeiten genutzt werden, die spezialisierten Kompetenzen der Universitäten in abseits von Agglomeration gelegenen Räumen zu nutzen, um regionale Wissens- und Innovationsmilieus auszubilden.

Wege, steuernd einzugreifen, liegen weiterhin in einer dauerhaften Etablierung eines Finanzausgleichsystems zwischen den Universitäten bzw. Hochschulen, um so in der relativen Leistung zurückfallende Hochschulen finanzwirtschaftlich nicht handlungsunfähig werden zu lassen (mit der letzten Konsequenz der Schließung), sondern ihnen die Chance zu

einer neuen Profilbildung und damit zur Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit und der Existenzberechtigung zu geben. Dieser Mechanismus würde die Divergenz in der Entwicklung der Hochschulen nicht zu groß werden lassen und würde – je nach Intensität der interuniversitären Umverteilung – auch im Wettbewerbsrahmen neben Spitzenuniversitäten auch anderen Universitäten mittlerer Leistungsfähigkeit ein Bestehen ermöglichen. Dazu könnte dann durchaus eine gezielte Landesunterstützung zum Aufbau bzw. Ausbau innovativer Spezialisierungen bei „gefährdeten“ Universitäten treten, die ergänzend zur Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit beitragen würden. Das schließt nicht aus, dass in einer längerfristigen hochschulpolitischen Planung einzelne dauerhaft zu wenig leistungsfähige Hochschulen zurückgefahren oder sogar geschlossen werden. Die Steuerungsgröße hierfür ist das akzeptierte Maß der Umverteilung.

In der Diskussion ist auch eine andere Form des Finanzausgleichs, in dem für Absolventen einer Hochschule, wenn sie ihren ersten Arbeitsplatz in einem anderen Bundesland finden, von diesem ein Ausgleich für die Ausbildungskosten bezahlt wird. Ein solches Konzept muss allerdings gut durchdacht sein, würde doch ein solcher auf eine einzelne Leistung abzielender Finanzausgleich automatisch im politischen Raum den Blick auf andere Leistungsverflechtungen zwischen den Bundesländern lenken. Man kennt diese Diskussion aus dem Bereich der Finanzierung der sogenannten zentralörtlichen Leistungen.

Denkbar wäre schließlich auch eine regional definierte Rahmenplanung der Landesentwicklung im Hochschulbereich, z.B. durch Festlegung von universitären Bildungs- und Forschungsangeboten an bestimmten Universitätsstandorten, und eine entsprechende wettbewerbsunabhängig gewährte finanzielle Basisausstattung zur Standortsicherung. Die notwendige Qualitätssicherung wäre dann durch den entsprechenden Nachweis der betroffenen Hochschulen an den Staat sicherzustellen. Hier läge dann eine konzertierte Aktion von Wissenschafts- und Regionalpolitik vor.

Alles in allem bedarf es also einer regional gezielten Gestaltung des universitären Wettbewerbsrahmens und einer gezielten prozessualen Politik, wenn man regionale Verwerfungen vermeiden will. Dies hätte eingebettet zu geschehen in eine landesweit abgestimmte Hochschulentwicklungsplanung, in deren Rahmen das Land seine politischen Ziele realisieren könnte.

5. Zusammenfassung

Unter dem Leitbild des interuniversitären Wettbewerbs geht es in allen Bundesländern der Bundesrepublik Deutschland gegenwärtig darum, eine Profilbildung von fachlich und wirtschaftlich weitgehend eigenverantwortlich handelnden öffentlichen Universitäten zu fördern und so insgesamt die Produktivität von universitärer Forschung und Lehre zu steigern. Wenig diskutiert wird dabei die Frage, inwieweit dieser Wettbewerbsprozess auf die Raumstrukturen Einfluss nehmen wird. Es lassen sich eine Reihe von Argumenten dafür anführen, dass gerade die in den 60er und 70er Jahren gegründeten Universitäten – seinerzeit i. d. R. explizit mit einem regionalpolitischen Förderauftrag versehen – in einem solchen Wettbewerbsprozess eine Entwicklung nehmen, die es ihnen nicht mehr ermöglicht, den strukturellen Auftrag wirkungsvoll zu erfüllen. Die Regionalpolitik ist hier entsprechend aufgerufen, diesen Prozess genau zu beobachten und geeignete Modelle zur Gegensteuerung

bereitzustellen. Denkbar wäre dabei u. a. eine wettbewerbsunabhängige finanzielle Basisausstattung in Universitäten mit einem ausdrücklichen Förderauftrag zur Überwindung struktureller Schwächen in Förderregionen.

Literatur

- Aneselin, L.; Varga, A.; Acs, Z. (1997): Local geographic spillovers between University research and high technology innovations. In: *Journal of Urban Economics*, No. 42, S. 422–448.
- Blume, L.; Daskalakis, M.; Fromm, O. (2001): *Unternehmerische Innovationen und regionale Wirtschaftspolitik, Innovationsforschung und Innovationspolitik*, Bd. 1. Berlin.
- Blume, L.; Fromm, O. (2000): *Regionalökonomische Bedeutung von Hochschulen. Kasseler Wirtschafts- und Verwaltungswissenschaften*, Bd. 11, Wiesbaden.
- Bode, E. (1998): *Lokale Wissensdiffusion und regionale Divergenz in Deutschland*. Tübingen.
- Döring, Th. (1994): Subsidiaritätsprinzip. In: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, 23. Jg., S. 243–246.
- Döring, Th.: Beitrag in diesem Band.
- Erhard, M. (2002): Mehr Qualität und Leistung durch Wettbewerb und Eigenverantwortung. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 26, 2002, S. 3–6.
- Farhauer, O. (2001): Folgt aus der Theorie des endogenen Wachstums eine neue Wirtschaftspolitik? In: *Konjunkturpolitik*, 47. Jg., Heft 3, S. 214–250.
- Fritsch, M.; Koschatzky, K.; Schätzl, L.; Sternberg, R. (1998): Regionale Innovationspotentiale und innovative Netzwerke – Zum Stand der Forschung. In: *Raumforschung und Raumordnung*, Heft 4, 1998, S. 243–252.
- Grossmann, G.M.; Helpman, E. (1991): *Innovation and Growth in the Global Economy*. Cambridge.
- Hayek, F.A. von (1968): *Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren*. Tübingen.
- Neave, G. (Hrsg.) (2000): *Abiting issues, changing perspectives – Visions of the University across a half century*. Reihe „Issues in Higher Education“. Paris.
- Postlep, R.-D.; Billing, K. (1999): Wettbewerbsordnung in der sozialen Marktwirtschaft. In: *Handbuch der Wirtschaftsethik*, Bd. 2, Gütersloh, S. 312–317.
- Postlep, R.-D. (1993): *Gesamtwirtschaftliche Analyse kommunaler Finanzpolitik*. Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 136, Baden-Baden.
- Postlep, R.-D.; Wagner, G. (1998): Zur Ökonomik grundfinanzierter wirtschafts- und sozialwissenschaftlicher Forschung. In: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Bd. 217, Heft 3, Stuttgart, S. 345–357.
- Schwarz, S.; Teichler, U. (Hrsg.) (2000): *The institutional basis of Higher Education Research*. Dordrecht, Boston und London.
- Siebert, H (2002): Die Unis in den Wettbewerb. In: *Handelsblatt* vom 24.05., S. 3.
- Stahl, D. (2000): *Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern*. Hochschulschriften, Bd. 69, Marburg.
- Zimmermann, H. (1996): *Wohlfahrtsstaat zwischen Wachstum und Verteilung*. München.

Dezentralisierung im Bereich der Regionalpolitik: Möglichkeiten und räumliche Konsequenzen

Gliederung

1. Einleitung
2. Konkretisierung des Untersuchungsgegenstandes
 - 2.1 Was ist „Regionalpolitik“?
 - 2.2 Übersicht über mögliche Instrumente der Regionalpolitik
 - 2.2.1 Ordnungspolitische Instrumente
 - 2.2.2 Finanzwirtschaftliche Mittel
 - 2.3 Allgemeine Möglichkeiten der Kompetenzverteilung und Entwicklung eines Referenzsystems
3. Der regionalpolitische Status quo in Deutschland und Europa
4. Wirkungen einer Annäherung des heutigen Systems der Regionalpolitik an das Referenzsystem einer total dezentralisierten Regionalpolitik
 - 4.1 Entscheidung über die grundlegende Zielsetzung der Regionalpolitik
 - 4.2 Entscheidung über die Förderregionen
 - 4.3 Entscheidung über die zulässigen Förderinstrumente
 - 4.4 Konkretisierung der Förderziele für einzelne Regionen und Detailfestlegung des Instrumenteneinsatzes
 - 4.5 Finanzierung der Regionalpolitik
5. Schlussfolgerungen
 - 5.1 Zusammenfassung der Ergebnisse und politische Schlussfolgerungen
 - 5.2 Weiterer Forschungsbedarf

Literatur

1. Einleitung

Regionalpolitik ist in jüngster Zeit in Deutschland und Europa zunehmend wieder zum Gegenstand der politischen wie wissenschaftlichen Diskussion geworden. Dies liegt zum einen in der deutschen Einheit begründet, durch welche die regionalen Disparitäten in Deutschland schlagartig eine neue Dimension gewonnen haben.¹ Hinzu kommen die EU-Erweiterungen; vor allem durch die EU-Osterweiterung vom Mai 2004 wurden innerhalb der (neuen) EU die regionalen Unterschiede erheblich erhöht, ohne dass alle bisher im Rahmen der EU-15 geförderten strukturschwachen Regionen den Anschluss an die wohlhabenderen Regionen gefunden hätten (vgl. Rosenfeld und Kronthaler 2002). Gemäß den im Jahr 2004 noch gültigen Regelungen der EU-Regionalpolitik werden zahlreiche dieser jetzt geförderten Regionen infolge der EU-Osterweiterung ihren Anspruch auf EU-Mittel nach 2006 verlieren. Es wurde deshalb im Vorfeld der Erweiterung lebhaft darüber diskutiert, ob und inwieweit es für die bisherigen EU-Förderregionen wie immer geartete Anschlussprogramme geben, oder ob sich die EU mit neuartigen Programmen für andere Räume in die Regionalentwicklung einschalten sollte (vgl. z. B. Akademie für Raumforschung und Landesplanung 2003; Europäische Kommission 2004). Parallel zu diesen Diskussionen lässt sich in den letzten Jahren eine Tendenz zur stärkeren Betonung der Regionen als Entscheidungszentren der Wirtschaftsförderung feststellen. Diese Tendenz hat zwei Ursachen. Zum einen sind zahlreiche Wachstumsfaktoren heute nahezu ubiquitär geworden, weshalb versucht wird, innerhalb der einzelnen Regionen neue Wachstumspotenziale zu aktivieren, die nicht ohne weiteres zu entdecken und zu beeinflussen sind. Hierzu erscheint das Wissen vor Ort relevant. Zum zweiten ist die allgemeine Wirtschaftspolitik i. S. der Wachstumsförderung bereits teilweise zur Aufgabe der EU geworden. In der Folge haben die Nationalstaaten weniger Möglichkeiten als früher, Einfluss auf ihre wirtschaftliche Prosperität zu nehmen. Demgemäß bleiben für eine Politik, die innerhalb eines Nationalstaats und seiner Regionen ein hohes Wachstum erreichen will, vorwiegend solche Faktoren als Ansatzpunkte, für deren Regelung bislang zumeist eher die regionale oder die lokale Ebene zuständig ist. Auch Veränderungen in der ökonomischen Theorie haben zur Renaissance der Regionalpolitik beigetragen. Die Neue Ökonomische Geographie betont die Pfadabhängigkeit von regionalen Entwicklungslinien und schließt die Möglichkeit von zirkulär-kumulativen Entwicklungen (wie sie aus den räumlichen Polarisierungstheorien bekannt sind) nicht aus.² Hieraus lässt sich ein Plädoyer für die aktive Gestaltung der regionalen Wirtschaftsstrukturen durch die Politik ableiten. Allerdings steht damit keineswegs nur das Ziel im Vordergrund, den besonders strukturschwachen (und ggf. von kumulativen Abwärtstendenzen bedrohten) Regionen zu helfen. Vielmehr lässt sich aus der Neuen Ökonomischen Geographie auch die Forderung ableiten, für eine stärkere räumliche Konzentration von Wachstumsfaktoren zu sorgen, mit der Folge einer tendenziellen Zunahme regionaler Disparitäten.

Bei der vor dem Hintergrund der skizzierten Tendenzen laufenden Diskussion über die Ausgestaltung von Regionalpolitik spielt neben der inhaltlichen Dimension regionalpoliti-

¹ Zum aktuellen Stand der räumlichen Disparitäten in Deutschland (u. a. in Bezug auf das West-Ost-Gefälle) sei hier nur verwiesen auf Rosenfeld und Heimpold 2003 sowie Kronthaler 2003.

² Als grundlegende Beiträge zur NEG sind vor allem die Arbeiten Krugmans anzuführen, u. a. Krugman 1991a und 1991b.

scher Maßnahmen und ihrer Evaluierung auch die Frage eine Rolle, inwieweit wesentliche Aspekte der Regionalpolitik zentral oder dezentral geregelt werden sollten. Eine Konzentration der EU-Regionalpolitik auf die Beitrittsländer, wie sie oben als eine mögliche Konsequenz der EU-Osterweiterung skizziert wurde, würde für die aus der EU-Förderung entlassenen Regionen nichts anderes als eine Re-Nationalisierung (und mithin: Dezentralisierung) von regionalpolitischen Maßnahmen bedeuten. Eine solche Dezentralisierung der Regionalpolitik zulasten der EU-Ebene würde auch jenen Kritikern entgegenkommen, welche ganz allgemein die von ihnen konstatierte heutige Präponderanz der EU-Administration gegenüber den nationalen und regionalen Entscheidungsträgern beklagen. Für den Bereich der nationalen deutschen Regionalpolitik, die heute vor allem im Rahmen der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ („GRW“) geregelt ist, wird nicht zuletzt auch wegen der allgemeinen Kritik an den bundesstaatlichen Gemeinschaftsaufgaben bereits seit längerem über eine Rückverlagerung auf die Länderebene diskutiert (vgl. z. B. Rosenfeld 1999a).

In evolutorischer Perspektive ist festzustellen, dass in Deutschland und Europa der Einfluss der höheren staatlichen Ebenen im Bereich der Regionalpolitik in den vergangenen Jahrzehnten immer weiter angewachsen ist, ähnlich wie dies auch bei anderen öffentlichen Aktivitäten der Fall ist. Es stellt sich die Frage, welche Auswirkungen mit einer Abkehr von diesem Entwicklungspfad, mit einer stärkeren Dezentralisierung der Regionalpolitik, verbunden sind. Dieser Frage wird im vorliegenden Beitrag nachgegangen, wobei die räumlichen Auswirkungen im Vordergrund der Betrachtung stehen.

Empirische Studien zu den Konsequenzen einer Dezentralisierung von Regionalpolitik liegen bislang nicht vor. Demgemäß basiert der vorliegende Beitrag auf Plausibilitätsüberlegungen i. S. der *theoretischen ex-ante-Evaluierung einer stärkeren Dezentralisierung im Bereich der Regionalpolitik*. Dabei erfolgt eine Konzentration auf das System der Regionalpolitik in Deutschland, welches aber nicht nur auf Entscheidungen der nationalen Ebene, sondern auch auf (europaweiten) Festlegungen durch die EU basiert. Demgemäß muss eine Diskussion der für Deutschland maßgeblichen regionalpolitischen Institutionen auch die Regelungen auf der EU-Ebene einbeziehen.³ Abschließend wird eine Reihe von Untersuchungsfragen abgeleitet, die im Rahmen von zukünftigen Studien empirisch geklärt werden sollten, bevor ein endgültiges Urteil über die Vorteilhaftigkeit einer Dezentralisierung im Bereich der Regionalpolitik gefällt wird. Aber auch jetzt lassen sich im Lichte der theoretischen Überlegungen bereits einzelne Schlussfolgerungen für die praktische Ausgestaltung der Regionalpolitik in Deutschland formulieren.

³ Die in einzelnen Bundesländern unabhängig von den nationalen und den EU-Programmen etablierten Systeme einer landesspezifischen Regionalpolitik werden nicht in die Betrachtung einbezogen.

2. Konkretisierung des Untersuchungsgegenstandes

2.1 Was ist „Regionalpolitik“?

Für staatliche Organisationen stellt sich stets auch die Frage, wie sie ihre Mittel in räumlicher Hinsicht einsetzen sollen. Für die meisten Fachpolitiken wird diese Frage nach der Bevorzugung einzelner Regionen beim Mitteleinsatz grundsätzlich nach Zweckmäßigkeitsüberlegungen entschieden. Ein Bundesministerium ist am besten in der Bundeshauptstadt anzusiedeln; ein Truppenübungsplatz der Bundeswehr wird eher in peripheren Regionen angelegt, wo konkurrierende Raumnutzungen weniger relevant als in Ballungsräumen sind; für eine Universität bietet sich als Standort eher eine Großstadt als eine ländliche Gemeinde an. Ähnliches wie für die Standortwahl gilt auch für die Entscheidung über den Kauf von Gütern und Leistungen durch den öffentlichen Sektor an bestimmten Orten. Güter und Leistungen werden dort gekauft (oder: sollten dort gekauft werden), wo sie am günstigsten zu erwerben sind. Nicht bei jeder Entscheidung über die räumliche Verteilung staatlicher Mittel gibt es allerdings wirklich so eindeutige Entscheidungskriterien, wie sie soeben skizziert wurden. Dann gerät die Entscheidung über die räumliche Mittelverteilung in das Zentrum politischer Diskussionen und wird nach den jeweiligen politischen Kräfteverhältnissen sowie wahltaktischen Überlegungen zugunsten einzelner Regionen entschieden, allerdings ohne dass damit eine *gezielte* Förderung bestimmter Regionen angestrebt würde.

Im Rahmen der Regionalpolitik wird demgegenüber stets *gezielt und explizit* versucht, die wirtschaftliche Entwicklung einzelner Teilräume innerhalb eines größeren Wirtschaftsraumes besonders (d. h. stärker als die Entwicklung von anderen Teilräumen) zu beschleunigen (vgl. z. B. Artobolevskiy 1997: 3).⁴ Damit sind explizit bzw. implizit bereits drei wesentliche Aspekte von Regionalpolitik angesprochen: *die Zielgerichtetheit, das Zentralisierungselement und das Verteilungselement*. Raumwirksame Politik, die nicht bestimmten Zielsetzungen in Bezug auf die Entwicklung einzelner Teilräume folgt, ist definitiv keine Regionalpolitik. Regionalpolitik ist stets eine Politik für bestimmte Regionen (oder Teilräume) innerhalb eines größeren Wirtschaftsraums, die von den politischen Akteuren auf einer höheren staatlichen Ebene (die für die Entwicklung des größeren Wirtschaftsraums insgesamt zuständig ist) formuliert und implementiert wird (vgl. Artobolevskiy 1997: 3). Regionalpolitik setzt deshalb immer ein Mindestmaß an Zentralisierung der Entscheidungsfindung voraus. Das in jeder Form von Regionalpolitik enthaltene räumliche Verteilungselement hat Ähnlichkeiten mit der Umverteilung via intrastaatlicher Transferzahlungen im Rahmen des Finanzausgleichs. In Bezug auf das Verteilungselement muss festgelegt werden, in welche Richtung die Umverteilung gehen soll:

Entweder erfolgt die Umverteilung zugunsten der bereits wirtschaftlich prosperierenden Regionen, dann wird von einer wachstumsorientierten Regionalpolitik gesprochen. Oder die Umverteilung zielt darauf ab, die jeweils besonders strukturschwachen Regionen zu unterstützen; dies wird als ausgleichsorientierte Regionalpolitik bezeichnet.⁵ Grundsätzlich

⁴ Zu unterschiedlichen Definitionen und zu den wesentlichen Inhalten von Regionalpolitik sei hier nur exemplarisch verwiesen auf Nägele 1996: 15–17.

⁵ Zur Unterscheidung zwischen wachstums- und ausgleichsorientierter Regionalpolitik vgl. etwa Eckey 1978: 67–91.

lassen sich das Ausgleichs- und das Wachstumsziel auch miteinander kombinieren, analog zu den Regelungen im System des kommunalen Finanzausgleichs (hier erfolgt eine spezielle Alimentierung von besonders schwachen Kommunen einerseits sowie von Ballungsräumen andererseits). Ebenso kann die Umverteilung zugunsten von besonders strukturschwachen Regionen besonders hohe Erträge im Sinne einer Erhöhung der nationalen Wirtschaftsleistung mit sich bringen, sodass auf dem Wege der Umverteilung zugleich auch das Wachstumsziel erreicht wird.

Aufgrund des Verteilungselements von Regionalpolitik gehört die Festlegung von regionalpolitischen Zielen und Institutionen zu den zentralen Problemfeldern jedes föderativen Staatswesens und seiner einzelnen Gliedstaaten. Ein Oberverband, der mit seiner Regionalpolitik einzelne Teilräume (und damit einzelne untergeordnete Jurisdiktionen) bevorzugt, muss hierfür die Zustimmung der Entscheidungsträger in den restlichen Teilräumen (bzw. Jurisdiktionen) haben – und die Erlaubnis, letzteren zur Realisierung von regionalpolitischen Zielen Ressourcen und/oder Entwicklungschancen zu entziehen. Gleichzeitig muss dem betreffenden Oberverband das Recht eingeräumt werden, sich in die Wirtschaftsentwicklung der untergeordneten Jurisdiktionen einzumischen.

Die politischen Bestrebungen von Akteuren der einzelnen Teilräume innerhalb eines größeren Wirtschaftsraums, die jeweils auf *die wirtschaftliche Entwicklung des eigenen Teilraums mit Hilfe eigener Ressourcen* ausgerichtet sind und keine gezielte räumliche Differenzierung der Entwicklung vorsehen, lassen sich in Abgrenzung gegenüber dem Bereich der Regionalpolitik als „regionale Wirtschaftsförderung“ oder „regionale Entwicklungspolitik“ bezeichnen.

Neben den drei bereits genannten Elementen (Zielgerichtetheit, Verteilungselement und Zentralisierungselement) ist mit dem „*Förderungselement*“ noch ein weiteres konstitutives Merkmal von Regionalpolitik anzuführen. Damit ist gemeint, dass im Rahmen von Regionalpolitik generell die Förderung der privaten Wirtschaft in den Förderregionen (und damit tendenziell eine Hemmung der Entwicklung in den anderen Teilräumen) angestrebt wird. Hierin unterscheidet sich Regionalpolitik deutlich von Finanzausgleichszahlungen, die nicht in erster Linie auf Wirtschaftsförderung ausgerichtet sind, sondern darauf, bei den Empfängerinstitutionen ein bestimmtes Niveau der öffentlichen Leistungserbringung zu sichern; die im Rahmen des Finanzausgleichs erbrachten Leistungen kommen dem Unternehmenssektor nur indirekt zugute.

2.2 Übersicht über mögliche Instrumente der Regionalpolitik

Zur Realisierung von regionalpolitischen Zielsetzungen kommen sowohl ordnungspolitische als auch finanzwirtschaftliche Mittel in Frage. Hierzu gehören vor allem die folgenden Instrumente, die teilweise nur auf der jeweils obersten staatlichen Ebene, teilweise aber auch auf den untergeordneten Ebenen zum Einsatz gelangen können:⁶

⁶ Vgl. hierzu z. B. die zusammenfassende Darstellung bei Maier Tödtling, 1996: 174–179; Dietrich u. a. 1998: 72–89.

2.2.1 Ordnungspolitische Instrumente

Allgemeine öffentliche Regulierungen aller Art können die Wirtschaft in einzelnen Regionen („Sonderwirtschaftszonen“) gezielt weniger oder stärker belasten als anderswo. Der konkrete Inhalt kann von der jeweils höchsten staatlichen Ebene oder von den subnationalen Jurisdiktionen festgelegt werden, die obere Ebene muss aber entsprechende Handlungsrechte an die zu fördernden subnationalen Jurisdiktionen transferieren, z. B. in Bezug auf Regeln für den Umweltschutz, die Regulierung von neuen Technologien wie der Biotechnologie oder die Regelung der Zuwanderung.

Spezielle Regulierungen im Rahmen der Raumordnung können bestimmte Entwicklungen einer Region vorgeben oder ausschließen (die obere Ebene kann der unteren erlauben, bestimmte Handlungsalternativen wahrzunehmen), Verbote bestimmter Nutzungen legen Entwicklungschancen von Regionen fest (z. B. wenn ein Teilraum als Naturschutzgebiet ausgewiesen wird). Allerdings ist die Raumordnung nicht immer nur als Instrument der Regionalpolitik anzusehen, sondern kann auch eigenständige Zielsetzungen verfolgen.

2.2.2 Finanzwirtschaftliche Mittel

Monetäre Transferzahlungen (einschließlich der Vergabe von Krediten zu Sonderkonditionen) oder Steuervorteile zugunsten der privaten Unternehmen in einzelnen Regionen sind die „klassischen“ Instrumente der Regionalpolitik. Dabei kann die Ausgestaltung der Transfers unterschiedliche Formen annehmen und durch die zentrale Ebene oder durch die subnationalen Jurisdiktionen erfolgen, denen dann aber entsprechende Handlungsrechte (Ermächtigung zur Subventionsvergabe nur innerhalb bestimmter Regionen) und/oder Ressourcen zugewiesen werden müssen.

Analog zu den finanziellen Vorteilen für Unternehmen können monetäre Transfers oder Steuervorteile an die privaten Haushalte in einzelnen Regionen vergeben werden, wobei die Ausgestaltung wiederum unterschiedlich sein kann. Dabei besteht die Gefahr, dass das Förderungselement der Regionalpolitik u. U. nicht erreicht wird, wenn die Transfers aus den Förderregionen (über Güterkäufe) sogleich wieder abfließen. Auch in Bezug auf diesen Maßnahmenbereich kann entweder die obere Ebene die Details regeln oder nur den Rahmen setzen oder sie kann die unteren Jurisdiktionen in bestimmten Regionen ermächtigen, Transfers zu zahlen. Ein Ressourcentransfer von der oberen an die untere Ebene ist nicht unbedingt erforderlich.

Preise/Abgaben für allgemeine öffentliche Leistungen können sich an den jeweiligen örtlichen Ist-Kosten („Ortspreise“) orientieren oder für alle Regionen tendenziell gleich hoch sein, wie heute z. B. die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung, oder für einzelne Regionen gezielt niedrig angesetzt werden, was einer Subventionierung der jeweils begünstigten Unternehmen oder privaten Haushalte gleichkommt.

Regionalpolitik kann auch mit Hilfe einer gezielten Förderung des öffentlichen Sachkapitals (öffentliche Infrastruktur) i. w. S., einschließlich der öffentlichen Wissenschafts- und Kultureinrichtungen und der Bereitstellung von kostengünstigen oder unentgeltlichen öffentlichen Verwaltungsleistungen (z. B. Beratungsleistungen zugunsten einzelner Unternehmen oder zugunsten von Unternehmensnetzwerken; Koordinierungsmaßnahmen im Rahmen des sog. Regionalmanagements) betrieben werden.

2.3 Allgemeine Möglichkeiten der Kompetenzverteilung und Entwicklung eines Referenzsystems

Bei der Darstellung der möglichen regionalpolitischen Instrumente ist bereits angedeutet worden, dass eine regionalpolitische Steuerung entweder ausschließlich auf der jeweils obersten staatlichen Ebene erfolgen kann, indem diese Ebene unmittelbaren Einfluss auf die Wirtschaft in den von ihr ausgewählten Förderregionen auszuüben versucht (*Polarer Fall der rein zentralen Regionalpolitik*), oder aber auf die Weise, indem die oberste Ebene denjenigen untergeordneten Jurisdiktionen oder Teilräumen (beispielsweise: kreisfreien Städten oder Kreisen), in deren Bereich die private Wirtschaft stärker als anderswo gefördert werden soll, Handlungsrechte und/oder Handlungspflichten und ggf. auch die zur effektiven Ausübung der jeweiligen Handlungsrechte oder -pflichten erforderlichen Ressourcen zuteilt⁷ (*Polarer Fall der vollständig dezentralen Regionalpolitik*).⁸ Stets müssen die Entscheidung über die allgemeinen Ziele der Regionalpolitik (Wachstums- versus Ausgleichsziel) sowie die Festlegung der Förderregionen einer eher zentralen (nicht notwendigerweise: der obersten) staatlichen Ebene übertragen werden, einer Ebene, deren Zuständigkeitsbereich neben den jeweils zu fördernden Regionen auch noch weitere Regionen umfasst. Demgegenüber können die Zuständigkeiten in Bezug auf die Festlegung der allgemein vorgesehenen regionalpolitischen Instrumente, die Entscheidung über die konkreten Entwicklungsziele für bestimmte Regionen sowie über die zu ihrer Erreichung eingesetzten Instrumente und die Finanzierung regionalpolitischer Maßnahmen alternativ auf eine eher zentrale staatliche Ebene oder auf eine dezentrale Ebene übertragen werden. Im System einer vollständig dezentralisierten Regionalpolitik sind die zuletzt angesprochenen Zuständigkeitsbereiche auf die Entscheidungsgremien der jeweiligen Förderregionen übertragen, wie in Tabelle 1 dargestellt ist.

Tab. 1: Mögliche Formen der Kompetenzverteilung im Bereich der Regionalpolitik

Ebene	Entscheidung über				Finanzierung
	allg. Ziele	Förder-Regionen	zulässige Instrumente	Ziele/Instr. für einzelne Regionen	
Zentral	X	X	X	X	X
Sub-Zentral	O	O			
Förder-Region			O	O	O

X = vollständig zentralisierte Regionalpolitik O = vollständig dezentralisierte Regionalpolitik
Quelle: Eigene Darstellung

⁷ Die oberste Ebene ermächtigt die Förderregion z. B. zur Vergabe von Subventionen und stellt ihr die erforderlichen Mittel, ggf. bis zu einer bestimmten Höhe, zur Verfügung.
⁸ Sofern nur eine Zuteilung von Ressourcen erfolgt, wäre nicht von Regionalpolitik, sondern von Finanzausgleich zu sprechen.

Handlungsrechte können z. B. die Ermächtigung zur Vergabe von Subventionen zum Inhalt haben. Handlungspflichten können für die untergeordneten Jurisdiktionen die Verpflichtung beinhalten, mit den zugewiesenen Rechten und Ressourcen für eine Verbesserung der eigenen wirtschaftlichen Position zu sorgen und dies auch nachzuweisen.⁹ Die übergeordnete Ebene legt im Fall der vollständig dezentralen Regionalpolitik in erster Linie nur die Grundausrichtung der Regionalpolitik und die Förderregionen fest sowie ggf. eine gewünschte Abstufung zwischen verschiedenen Förderregionen. Über die Ausübung der zugewiesenen Handlungsrechte und den Einsatz von Ressourcen zur Unterstützung der privaten Wirtschaft können die zu fördernden untergeordneten Jurisdiktionen im Fall der vollständig dezentralisierten Regionalpolitik autonom entscheiden.

Im Bereich der Vergabe von Beihilfen an private Unternehmen würde ein System der vollständig dezentralisierten Regionalpolitik implizieren, dass die jeweils zu fördernden untergeordneten Jurisdiktionen auch die Festlegung von Beihilfesätzen selbst bestimmen können. Zwar müssen die untergeordneten Jurisdiktionen die ihnen übertragenen Handlungsrechte nicht vollständig ausschöpfen, sie werden dies aber zumeist zur Verbesserung ihrer Wettbewerbssituation tun, zumindest soweit die ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen hierfür ausreichen. Schwer vorstellbar ist die soeben für die Beihilfevergabe skizzierte Form einer vollständig dezentralisierten Regionalpolitik für den Bereich der Infrastrukturförderung. Eine Ermächtigung einzelner Regionen, mehr Infrastruktureinrichtungen zu errichten als anderswo, setzte voraus, dass die übergeordnete Ebene grundsätzlich vollständig darüber befinden könnte, in welchem Umfang die untergeordneten Jurisdiktionen in ihre Infrastruktur investieren dürfen. Für diesen Bereich lässt sich eine weitestgehende Dezentralisierung deshalb eher dergestalt vorstellen, dass die übergeordnete Ebene den zu fördernden untergeordneten Jurisdiktionen zusätzliche¹⁰ Finanzmittel überweist, die an den allgemeinen Zweck einer Erstellung von Infrastruktur gebunden sind, ohne dass eine nähere Spezifizierung der Zweckbestimmung erfolgt.

Zwischen den dargestellten polaren Fällen einer vollständig dezentralisierten Regionalpolitik und einer vollständig zentralisierten Regionalpolitik sind natürlich zahlreiche Abstufungen denkbar, auf welchen sich auch die meisten in der Realität existierenden Systeme der Regionalpolitik einordnen lassen. Insbesondere sind in der Realität vielfach mehr als nur zwei Ebenen an regionalpolitischen Maßnahmen beteiligt. Für die weiteren Überlegungen wird das System einer vollständig zentralisierten Regionalpolitik nicht weiter berücksichtigt. Vielmehr wird im Folgenden *das System einer vollständig dezentralisierten Regionalpolitik als Referenzsystem* herangezogen: *Es wird untersucht, welche Effekte mit einer Annäherung des heutigen Realsystems der deutsch-europäischen Regionalpolitik an das Referenzsystem*

⁹ Nur wenn die Umverteilung mit einem Förderungselement verbunden ist, kann längerfristig erwartet werden, dass der Mittelempfänger für sich selbst sorgen kann. In diesem Fall steht der Geberebene sicherlich das Recht zu, dem Empfänger zumindest eine allgemeine Verwendung der Mittel i. S. einer Förderung der privaten Wirtschaft vorzuschreiben. Der Empfänger muss dann etwa mit Hilfe von „Fortschrittsberichten“ (wie dies im Rahmen des Solidarpakts II – allerdings relativ unverbindlich – vorgeschrieben ist) nachweisen, in welchem Maße er die Förderung der privaten Wirtschaft erreicht hat.

¹⁰ Hiermit ist gemeint, dass den zu fördernden Jurisdiktionen im Ergebnis mehr Finanzmittel zur Verfügung stehen als den anderen Jurisdiktionen.

verbunden sind. Demgemäß werden im Folgenden zunächst die Grundzüge des Status quo der Zuständigkeitsverteilung im Bereich der Regionalpolitik dargestellt.

3. Der regionalpolitische Status quo in Deutschland und Europa

Auf der Ebene der EU bilden heute die sog. *Strukturfonds* (Europäischer Fonds für Regionalentwicklung EFRE, Europäischer Sozialfonds ESF, Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft EAGFL) die wesentlichen Instrumentenbündel der europäischen Regionalpolitik. In Deutschland ist die *Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“* („GRW“) das wichtigste Programm der nationalen Regionalpolitik. Sowohl die europäische als auch die deutsche Regionalpolitik verfolgen grundsätzlich eine ausgleichsorientierte Zielsetzung.

In Tabelle 2 ist die gegenwärtige Zuständigkeitsverteilung im Bereich der deutsch-europäischen Regionalpolitik (System der EU-Strukturfonds sowie nationales GRW-Programm in Deutschland) schematisch dargestellt. In beiden Systemen sind die Entscheidungen über die allgemeinen Ziele der Regionalpolitik, über die Förderregionen sowie über die zulässigen Instrumente der Förderung der jeweils höchsten Ebene (EU bzw. Bundesebene¹¹) vorbehalten. Die Zuständigkeit für die Entscheidung über die konkreten Ziele und Instrumente für einzelne Förderregionen ist heute eine „gemeinsame Zuständigkeit“: Sowohl die einzelnen Bundesländer, in denen die Förderregionen angesiedelt sind, als auch der Bund (bzw. im Fall der EU-Regionalpolitik: der Bund plus die EU-Ebene) sind hieran beteiligt. Die Länder sind

Tab. 2: Die gegenwärtige Kompetenzverteilung im Bereich der deutsch-europäischen Regionalpolitik

Ebene	Entscheidung über				Finanzierung
	allg. Ziele	Förder-Region	zulässige Instrumente	Ziele/Instr. für einzelne Regionen	
EU	X	X	X	☒	☒
Bund	X	X	X	☒	☒
Land				☒	☒
Förder-Region					☒

X = Zuständigkeit einer einzigen staatlichen Ebene ☒ = gemeinsame Zuständigkeit von mehr als einer staatlichen Ebene
 Quelle: Eigene Darstellung

¹¹ Zur Bundesebene zählt auch der GRW-Planungsausschuss, der neben Vertretern des Bundes auch mit Vertretern der Länder besetzt ist.

zuständig für die Aufstellung sog. „Operationeller Programme“ (im Fall der EU-Regionalpolitik) bzw. sog. „Regionaler Förderprogramme“ (im Fall der GRW); aber diese Länderprogramme müssen vom Bund bzw. von der EU gebilligt werden.

Auch die Finanzierung der Regionalpolitik ist heute eine „gemeinsame Zuständigkeit“. Die EU und der Bund vergeben zweckgebundene Finanzzuweisungen (mit der Auflage einer Kofinanzierung durch die Empfänger) an die Länderebene. Für den Bereich der kommunalen Infrastruktur sind auch die Förderregionen selbst (bzw. die in den Förderregionen vorhandenen Kommunen) an der Kofinanzierung der von der EU und dem Bund ausgehenden Finanzzuweisungen beteiligt.

Diese heutige Zuständigkeitsverteilung im Bereich der Regionalpolitik hat verschiedene Vor- und Nachteile. Im folgenden Abschnitt wird dargestellt, welche Effekte zu erwarten sind, wenn es – ausgehend vom Status quo – zu einer Annäherung an das oben dargestellte Referenzsystem einer total dezentralisierten Regionalpolitik kommen würde. Dabei werden die einzelnen Teilzuständigkeiten isoliert voneinander untersucht.

4. Wirkungen einer Annäherung des heutigen Systems der Regionalpolitik an das Referenzsystem einer total dezentralisierten Regionalpolitik

4.1 Entscheidung über die grundlegende Zielsetzung der Regionalpolitik

Sind die Entscheidungsträger auf den übergeordneten staatlichen Ebenen eher geneigt, Mittel zugunsten der ökonomisch weniger entwickelten Regionen einzusetzen, als die Entscheidungsträger auf den unteren Ebenen? Müssen die Politiker auf den unteren Ebenen (also etwa auf der Länderebene) – analog zum Fall der „meritorischen Güter“ (Musgrave 1969) – von den Entscheidungsträgern auf den übergeordneten Ebenen quasi dazu gezwungen werden, etwas für die betreffenden Regionen zu tun? Aus ökonomischer Sicht hängt die Beantwortung dieser Fragen u. a. von den Strukturmerkmalen der Jurisdiktionen auf der zentralen bzw. der weniger zentralen Ebene des Staates ab. Hierbei können der jeweilige ökonomische Entwicklungsstand einer Jurisdiktion (im Vergleich zu den anderen Jurisdiktionen auf der gleichen staatlichen Ebene), die räumlichen Disparitäten innerhalb einer Jurisdiktion und der Grad des Wettbewerbs zwischen den Jurisdiktionen auf der gleichen Ebene eine Rolle spielen. Auf einer höheren staatlichen Ebene sind im allgemeinen die räumlichen Disparitäten innerhalb einer Jurisdiktion größer als auf einer unteren staatlichen Ebene. Zudem ist der Wettbewerbsdruck zwischen den Jurisdiktionen auf den höheren Ebenen (z. B. auf der EU-Ebene) geringer als zwischen den Jurisdiktionen auf den unteren Ebenen (z. B. auf der Länderebene).¹² Deshalb spricht einiges für die Vermutung, dass die Akteure auf den zentraleren Ebenen des Staates eine stärkere Neigung für eine ausgleichsorientierte Regionalpolitik haben als jene auf den unteren Ebenen. Aber es ist aufgrund von theoretischen Überlegungen nicht ohne weiteres möglich, Aussagen darüber zu treffen, wie groß eine Jurisdiktion sein muss, damit eine entsprechende Tendenz zustande kommt.

¹² Dies gilt, soweit der Wettbewerb zwischen den Jurisdiktionen nicht künstlich behindert wird, z. B. durch ein System des „kooperativen“ Föderalismus, wie dies heute in Deutschland der Fall ist.

Da sich in der Realität heute sowohl die EU-Ebene als auch die nationale Ebene in Deutschland für eine ausgleichsorientierte Regionalpolitik entschieden haben, würde eine Kompetenzverlagerung von der EU auf den Bund derzeit an der generellen Zielsetzung der Regionalpolitik nichts ändern. Ein anderes Ergebnis wäre möglich, wenn die Zuständigkeit für die Entscheidung über die generelle Zielsetzung von Regionalpolitik auf die Länderebene verlagert würde. Allerdings verfügen die meisten deutschen Länder über kein eigenes regionalpolitisches System. Demgemäß kann ohne detaillierte empirische Erhebungen keine eindeutige Aussage über die Präferenzen der Akteure auf der Länderebene in Bezug auf eine eher ausgleichs- oder wachstumsorientierte Regionalpolitik geleistet werden.

4.2 Entscheidung über die Förderregionen

Eher lassen sich (vor dem Hintergrund der heutigen regionalpolitischen Praxis) Hypothesen darüber aufstellen, wie sich die Dezentralisierung auf die Auswahl der Förderregionen auswirken könnte. In der Realität umfasst die EU-Regionalpolitik heute (Stand: 2003) vor allem die sog. Ziel-1-Regionen, die Ziel-2-Regionen sowie die „Interreg-Regionen“. Das deutsche GRW-Programm ist auf vier Typen von Regionen gerichtet (sog. A-, B-, C- und D-Regionen); die A-Regionen erhalten am meisten, die D-Regionen das geringste Maß an Förderung. Während die A- und B-Regionen alle ostdeutschen Regionen umfassen, sind die C- und D-Regionen in den wirtschaftlich weniger erfolgreichen westdeutschen Ländern konzentriert. Zu den Ziel-1-Regionen der EU gehören heute alle ostdeutschen Regionen (außer West-Berlin). Ziel-2-Regionen sind in den eher wohlhabenderen westdeutschen Ländern lokalisiert, so in Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Hamburg, finden sich aber auch in den wirtschaftlich weniger erfolgreichen westdeutschen Ländern Rheinland-Pfalz, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Bremen und in West-Berlin (vgl. Entscheidung der Kommission 2000). Zu den Interreg-Regionen gehören nicht zuletzt die Kreise und kreisfreien Städte an den deutschen Außengrenzen. Das Interreg-Programm hat das Ziel, Kooperationen über die nationalen Grenzen hinweg anzuregen, vor allem auch in Bezug auf diejenigen Regionen, die an die EU-Beitrittsländer angrenzen.

Unter der Annahme, dass der Bund die von ihm gewählte heutige Abgrenzung der Förderregionen nicht verändert, würde eine Verlagerung der Zuständigkeit für die Bestimmung von Förderregionen von der EU auf die nationale Ebene dazu führen, dass die Ziel-2-Regionen sowie ein großer Teil der Interreg-Regionen in Westdeutschland ihren Status als Förderregionen verlieren würden. Hinsichtlich der Ziel-1-Regionen (= alle ostdeutschen Regionen) und der ostdeutschen Interreg-Regionen würde sich der Status nicht verändern, weil – wie oben dargestellt wurde – alle Regionen der neuen Bundesländer auch im Rahmen der nationalen Regionalpolitik zu den Förderregionen zählen.

Bei oberflächlicher Betrachtung führt der Verlust des Förderstatus für die betroffenen westdeutschen Regionen zu einer Verschlechterung ihrer Entwicklungsmöglichkeiten. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass ein großer Teil der Ziel-2-Regionen in den wirtschaftlich erfolgreichen westdeutschen Ländern angesiedelt ist. Diese Länder sind grundsätzlich auch ohne Hilfen der EU finanziell dazu in der Lage, jene Teilräume ihres Territoriums zu fördern, die Entwicklungsprobleme aufweisen. Möglicherweise werden regionalpolitische Maßnahmen der Länder zugunsten der Ziel-2-Regionen durch die Existenz einer (potenziellen) EU-

Förderung heute geradezu verhindert: Je weniger Unterstützung die Länder ihren Problemregionen gewähren, desto größer ist die Chance auf Mittel von Seiten der EU. Folglich muss ein Fortfall der Ziel-2-Förderung nicht notwendigerweise dazu führen, dass sich die wirtschaftliche Situation der heute geförderten Regionen verschlechtert.

Hinsichtlich einer Dezentralisierung im Bereich des nationalen GRW-Programms stellt sich in Bezug auf die alten Bundesländer die Frage, ob sie die heutigen C- und D-Förderregionen auch ohne die heutigen Maßnahmen des Bundes (auf der Basis von Landesprogrammen) fördern würden. Sofern sich die soeben für die Ziel-2-Regionen angestellten Überlegungen auf das GRW-Programm übertragen lassen, ließe sich diese Frage durchaus positiv beantworten. Allerdings ist dies nicht mehr als ein „Verdacht“, der im Rahmen von zukünftigen Untersuchungen weiter verfolgt werden müsste.

4.3 Entscheidung über die zulässigen Förderinstrumente

Aus theoretischer Sicht lässt sich wenig darüber aussagen, ob eine zentralere Ebene andere Instrumente der Regionalpolitik bevorzugt als eine weniger zentrale Ebene. Manchmal findet sich die Vermutung, wonach die Politiker auf der dezentralen Ebene eine stärkere Tendenz dazu hätten, Subventionen zum Schutz der in ihrem Zuständigkeitsbereich jeweils vorhandenen Unternehmen vor interregionaler Konkurrenz zu vergeben. Es ist allerdings auch eine Gegenhypothese denkbar: Die zentrale Ebene könnte das Instrument der Subventionsvergabe gegenüber den anderen Instrumenten der Regionalpolitik bevorzugen, weil es für sie leichter zu handhaben ist. Empirische Untersuchungen hierzu liegen aber bislang nicht vor.

Ein klareres Bild ergibt sich bei einem Blick auf die Realität. Während die Regelungen im Rahmen der EU-Regionalpolitik ein relativ breites Spektrum von Fördermaßnahmen vorsehen, ist das Instrumentarium der GRW nach wie vor (nach einer gewissen Ausweitung gegen Mitte der 1990er Jahre) relativ eng begrenzt und konzentriert sich auf Investitionszuschüsse an private Firmen sowie Zweckzuweisungen an die Kommunen zum Ausbau der wirtschaftsnahen Infrastruktur.¹³ Eine Dezentralisierung i. S. des Abbaus der EU-Regionalpolitik würde demgemäß *ceteris paribus* zu einer Einengung der Handlungsmöglichkeiten innerhalb der einzelnen Förderregionen führen. Aus regionalökonomischer Sicht ist ein komplexes System von Instrumenten besser dazu in der Lage, den vielfältigen Formen von regionalen Entwicklungsproblemen zu entsprechen und zu ihrer Überwindung beizutragen. Demgemäß würde eine Einengung der Handlungsmöglichkeiten tendenziell dazu führen, dass der Abbau solcher Entwicklungsprobleme verzögert wird.

Eine weitergehende Annäherung an das betrachtete Referenzsystem könnte darin bestehen, dass die Länder oder sogar die Förderregionen selbst die Kompetenz erhalten könnten, die aus ihrer Sicht jeweils geeignetsten regionalpolitischen Instrumente auszuwählen. Es stellt sich wiederum die Frage, ob eine solche Dezentralisierung Auswirkungen auf die Auswahl der Instrumente haben könnte. Wenn die bereits erwähnte Vermutung richtig ist, wo-

¹³ Daneben gibt es im Rahmen der GRW u. a. auch Subventionen für den Erwerb von Beratungsleistungen, für Zwecke der Mitarbeiter-Schulung sowie für Forschungs- und Entwicklungsmaßnahmen.

nach die dezentralen Entscheidungsträger in besonderem Maße die Subventionsvergabe bevorzugen könnten, weil sie im Vergleich zu den zentralen Akteuren stärker dem Druck von Partialinteressen ausgesetzt sind, so besteht die Gefahr, dass die dezentralen Einheiten auch wenig wachstumsträchtige Unternehmen fördern werden. Dies hat nicht nur negative Wirkungen auf das nationale Wirtschaftswachstum, sondern es setzt damit auch ein Subventionswettbewerb zwischen den Regionen ein, mit der Folge einer Verschlechterung ihrer wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten. Zumindest die Festlegung von Subventions-Höchst-sätzen zur Verhinderung eines möglichen ineffizienten Subventionswettkampfs sollte deshalb besser den zentralen Ebenen übertragen bleiben; allerdings lässt sich nicht ohne weiteres entscheiden, ob hierfür eher der Bund oder die EU-Ebene geeignet ist.

4.4 Konkretisierung der Förderziele für einzelne Regionen und Detailfestlegung des Instrumenteneinsatzes

Eine Dezentralisierung hinsichtlich der konkreten Förderziele und des konkreten Instrumenteneinsatzes für die einzelnen Förderregionen würde bedeuten, dass die EU und der Bund auf ihre entsprechenden Kompetenzen verzichten und die Länder bzw. die Förderregionen in diesem Bereich vollständig selbst zuständig würden. Vielfach wird davon ausgegangen, dass die Akteure auf den dezentralen staatlichen Ebenen Informationsvorteile und damit bessere Möglichkeiten zur „richtigen“ Diagnose der Ursachen von regionalen Entwicklungsproblemen hätten. Andererseits können die dezentralen Akteure aber aufgrund ihrer gegebenen Anreizstruktur dazu tendieren, beim Instrumenteneinsatz die ggf. „richtigen“ Diagnosen zu vernachlässigen. So kann die Vergabe von Subventionen zum Erhalt von nicht mehr wettbewerbsfähigen Unternehmen für die Wiederwahl der dezentralen Akteure von Bedeutung sein. Ein solches Verhalten wird zusätzlich unterstützt, wenn eine Verschlechterung der regionalen Wirtschaftsbedingungen – wie es heute tendenziell der Fall ist – mit einer *Erhöhung* des Mittelzuflusses von den übergeordneten Ebenen sanktioniert wird.

Immerhin darf bezweifelt werden, dass die EU und der Bund dazu in der Lage sind, die Qualität der dezentralen Planungen im Detail zu bewerten. Demgemäß ist es fraglich, ob die heutige Praxis einer Zustimmung der zentralen Ebenen zu den Plänen der Länder tatsächlich zu Qualitätsverbesserungen der Regionalpolitik (und damit zu einer rascheren Überwindung von regionalen Entwicklungsproblemen) führt. Besser geeignet für diesen Zweck wäre eine umfassende ex-post-Evaluierung der von den Ländern festgelegten (und realisierten) Maßnahmen, in Verbindung mit der Androhung von negativen Sanktionen bei unzureichenden wirtschaftlichen Fortschritten der Regionen mit Entwicklungsproblemen.

4.5 Finanzierung der Regionalpolitik

Die im Folgenden dargestellten vermuteten Nachteile der heutigen Zuständigkeitsverteilung im Bereich der Finanzierung von Regionalpolitik decken sich teilweise mit den allgemeinen Nachteilen der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgaben und der Mischfinanzierung, wie Intransparenz, unzureichende Berücksichtigung des Bedarfs der Privaten durch den Staat, Fehlallokation von Mitteln der Länder und Kommunen (Setzung von falschen Prioritäten), allgemeine Verschwendung von Mitteln.¹⁴ (FN s. nächste Seite)

Die Vergabe von zweckgebundenen Zuweisungen kann bei den Empfängern dazu führen, dass es zu einer Unterversorgung mit wichtigen öffentlichen Leistungen kommt – mit entsprechend negativen Konsequenzen für die regionale Wirtschaftsentwicklung. So könnten die potenziellen Empfänger mit der Durchführung von Investitionen so lange warten, bis sie eines Tages tatsächlich Zuweisungen erhalten. Wenn Zuweisungen mit Kofinanzierungsaufgaben verbunden sind, werden Mittel der Empfänger gebunden, die anderen Zwecken entzogen werden, die teilweise für die regionale Wirtschaftsentwicklung vorteilhafter sein könnten. Für potenzielle Empfänger von Zweckzuweisungen besteht immer eine erhebliche Versuchung, die Mittel auch dann anzunehmen, wenn eigentlich kein lokaler oder regionaler Bedarf gegeben ist („Subventions-Mentalität“).

Weiterhin ist zu erwarten, dass die Empfänger mit den fremden Mitteln weniger sorgfältig umgehen als mit eigenen Mitteln, sodass es zu Einbußen bei der Effizienz des Mitteleinsatzes kommt.

Die Vermischung der Finanzierungszuständigkeiten wird auch als eine Ursache dafür angesehen, dass die staatlichen Entscheidungsträger von den Wünschen ihrer Wähler und von einem effizienten Mitteleinsatz abweichen können, weil die Entscheidungsträger jeder Ebene nicht sich selbst, sondern die jeweils andere Ebene in der Verantwortung sehen und sich bei unpopulären oder fehlerhaften Maßnahmen auf tatsächliche oder behauptete Vorentscheidungen dieser Ebene berufen können.

Schließlich wird in den Institutionen der Mischfinanzierung auch eine Ursache für überhöhte allgemeine Verwaltungskosten gesehen. Hierzu kann es u. a. deshalb kommen, weil für die Vergabe und Kontrolle der Zuweisungen auch auf der Ebene des Zuweisungsgebers spezialisierte Fachkräfte zur Vorbereitung der Entscheidungsfindung vorgehalten werden müssen („Mehrfach-Bürokratie“).¹⁵

Zusammenfassend betrachtet, besteht die Vermutung erheblicher Wohlfahrtseinbußen infolge von Mischfinanzierungstatbeständen; allerdings sind diese bislang kaum empirisch nachgewiesen worden. Eine Annäherung an das System der vollständig dezentralisierten Regionalpolitik könnte demgemäß zu Wohlfahrtsgewinnen führen. Diese werden sowohl gesamtwirtschaftlich als auch auf der Ebene der geförderten Regionen auftreten. Letzteren wird es tendenziell eher als im Status quo möglich werden, ihre wirtschaftliche Situation zu verbessern. Demgemäß ist – sofern eine ausgleichsorientierte Politik verfolgt wird – eine im Vergleich zum Status quo stärkere Konvergenz der Regionen zu erwarten. Dabei muss die Vergabe von Mitteln an die geförderten Regionen nicht vollständig ungebunden erfolgen, sondern kann mit der Auflage verbunden werden, die eigene wirtschaftliche Situation auch tatsächlich nachweislich zu verbessern.

Die erwarteten Wohlfahrtsverluste (bzw. -gewinne, sofern es zur Dezentralisierung kommt) sind unabhängig davon, auf welcher Ebene der (mittelvergebende) Oberverband und die Empfängereinheiten angesiedelt sind. Demgemäß spricht bei isolierter Betrachtung

¹⁴ Vgl. hierzu und zum Folgenden: Rosenfeld 1999a, Rosenfeld 1999b, Rosenfeld 2000 sowie Rosenfeld 2002.

¹⁵ Vgl. hierzu etwa Olbrich 1987, hier: S. 410.

der Finanzierungszuständigkeiten alles dafür, eine Annäherung an das Referenzsystem sowohl auf der Ebene der EU als auch auf jener des Bundes durchzuführen.

Zugunsten der heutigen Verteilung der Finanzierungszuständigkeiten im Bereich der Regionalpolitik wird zwar vielfach das Argument angeführt, wonach einzelne Jurisdiktionen auf den dezentralen Ebenen des Staates aufgrund von regionalen Strukturunterschieden an einer allgemeinen „finanziellen Insuffizienz“ (*Johannes Popitz*) leiden würden, sodass der Einsatz von Mitteln aus einem „größeren“ (zentralstaatlichen) Budget notwendig wäre, um den Teilräumen mit Entwicklungsproblemen effektiv helfen zu können. Allerdings lässt sich das Problem der unzureichenden Finanzmittelausstattung einzelner Regionen auch mit Hilfe einer Vergabe von allgemeinen Finanzzuweisungen bzw. von Block Grants (Finanzzuweisungen mit der Auflage, sie für bestimmte größere Aufgabenbereiche einzusetzen, ohne Detailspezifizierung) ausräumen. Das Verteilungselement setzt also grundsätzlich keine Beteiligung der Geberebene an der konkreten Verwendungsentscheidung voraus.

5. Schlussfolgerungen

5.1 Zusammenfassung der Ergebnisse und politische Schlussfolgerungen

In Anbetracht der in den vorangegangenen Abschnitten aufgezeigten (und unter 5.2 noch einmal zusammenfassend dargestellten) Forschungslücken lassen sich derzeit nur einzelne Schlussfolgerungen für die zukünftige Gestaltung der Regionalpolitik formulieren. So erscheint es zweckmäßig, hinsichtlich der Beihilfenkontrolle i. w. S. den Status quo einer Zuständigkeit der EU zu bewahren oder tendenziell sogar noch auszuweiten. Ebenso könnte sich ein Abbau der EU-Zuständigkeiten in Bezug auf die Förderinstrumente für zahlreiche Regionen negativ auswirken, weil das heutige GRW-Programm eine geringere instrumentelle Vielfalt zulässt als die EU-Programme. Daraus ergibt sich aber keineswegs ein allgemeines Plädoyer für eine Konservierung der heutigen Zuständigkeitsverteilung. Zumindest für den Bereich der Finanzierungszuständigkeiten sprechen die vorgestellten Argumente eindeutig für eine Dezentralisierung: Die Bereitstellung der für die Regionalpolitik erforderlichen Ressourcen kann und sollte zwar weiterhin den eher zentralen Ebenen übertragen bleiben. Demgemäß würde es unverändert zu einer regionalpolitisch motivierten interregionalen Umverteilung kommen. Eine Entflechtung zugunsten der Förderregionen könnte aber auf die Weise erfolgen, dass die Mittelverwendung stärker als bislang in die eigene Verantwortlichkeit der Förderregionen gestellt wird. Dies setzt dann natürlich voraus, dass die Förderregionen regelmäßig über den Erfolg der von ihnen eingeleiteten Maßnahmen zur Verbesserung ihrer wirtschaftlichen Situation Rechenschaft ablegen müssen (und in den Rechenschaftsberichten auch verdeutlichen müssen, mit welchen veränderten Strategien sie in einer etwaigen weiteren Förderperiode zum weiteren wirtschaftlichen Wachstum beitragen wollen). Insgesamt gesehen, hat Dezentralisierung im Bereich der Regionalpolitik zur Voraussetzung, dass die Anreize der dezentralen Akteure für einen effizienten und effektiven Mitteleinsatz erhöht werden. Dies sollte insbesondere dahingehend erfolgen, dass die dezentralen Akteure stärker als heute belohnt werden, wenn es ihnen gelingt, in einer Region Wachstumskräfte in Gang zu setzen, durch welche die Region zukünftig auf Hilfen von außen verzichten kann.

5.2 Weiterer Forschungsbedarf

Hinsichtlich zahlreicher Kausalzusammenhänge konnte keine eindeutige Aussage darüber gemacht werden, welche Konsequenzen eine stärkere Dezentralisierung haben würde. Es erscheint naheliegend, aus diesem Resultat den Auftrag abzuleiten, die betreffenden Zusammenhänge weiter zu erforschen. Hier dürften vor allem empirische Untersuchungen in Betracht kommen. Zu den wichtigsten derzeitigen Forschungslücken, deren Schließung in der nächsten Zeit versucht werden sollte, gehören die folgenden Fragen, die sich im Rahmen der Analyse (im Abschnitt 4) ergeben haben (und dort näher erläutert wurden):

Haben untere staatliche Ebenen weniger Interesse an einer Förderung von Regionen mit Entwicklungsproblemen als die übergeordneten Ebenen?

Würden Bund und/oder Länder für jene Teilräume, die heute nur von der EU eine Unterstützung erfahren, eigene regionalpolitische Maßnahmen durchführen?

Welchen Einfluss hat die Zugehörigkeit von Akteuren zu einer bestimmten Ebene auf die Wahl von regionalpolitischen Instrumenten?

Bestehen für die Akteure auf den dezentralen Ebenen tatsächlich Informationsvorteile im Vergleich zu den Akteuren der zentralen Jurisdiktionen?

Handeln die Entscheidungsträger der zentralen Ebenen tatsächlich überwiegend weniger kurzfristig orientiert als jene auf der regionalen Ebene?

Weiterhin besteht auch noch immer ein erheblicher Forschungsbedarf in Bezug auf die möglichen Wachstumseffekte der verschiedenen regionalpolitischen Instrumente (unter jeweils spezifischen regionalen Bedingungen). Wenn es gelingen kann, hier für mehr Klarheit zu sorgen, wird es im Fall einer Dezentralisierung den Akteuren auf den unteren Ebenen des Staates ermöglicht, auch tatsächlich solche Maßnahmen auszuwählen, mit denen die heutigen Förderregionen mittelfristig eine Unabhängigkeit von externen Hilfen erreichen können.

Literatur

- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2003): Regionale Strukturpolitik der EU nach 2006. Positionspapier aus der ARL, Nr. 53, Hannover.
- Artobolevskiy, S. S. (1997): Regional Policy in Europe. London.
- Dietrich, V. u. a. (1998): Ansiedlungsförderung als Strategie der Regionalpolitik. Baden-Baden, S. 72–89.
- Eckey, H.-F. (1978): Grundlagen der regionalen Strukturpolitik. Köln, S. 67–91.
- Entscheidung der Kommission vom 9. Februar (2000) zur Festlegung des Verzeichnisses der in Deutschland unter Ziel 2 der Strukturfonds fallenden Gebiete für den Zeitraum 2000 bis 2006, L 66 / 29 vom 14. März 2000.
- Europäische Kommission (2004): Dritter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt. Brüssel.
- Kronthaler, F. (2003): Unterschiede in der Ausstattung deutscher Regionen mit Wachstumsfaktoren – Ein Vergleich auf Basis einer Clusteranalyse. In: Wirtschaft im Wandel, Jg. 9, S. 355–362.
- Krugman, P. (1991a): Geography and Trade. Cambridge.

- Krugman, P. (1991b): Increasing Returns and Economic Geography. In: *Journal of Political Economy*, Vol. 99, S. 483–499.
- Maier, G.; Tödtling, F. (1996): *Regional- und Stadtökonomik*. Bd. 2, Wien, S. 174–179.
- Musgrave, R. A. (1969): *Finanztheorie*. 2. Auflage, Tübingen.
- Nägele, F. (1996): Regionale Wirtschaftspolitik im kooperativen Bundesstaat. Opladen, S. 15–17.
- Olbrich, J. (1987): Gemeindeverkehrsfinanzierung. In: *Dezentralisierung des politischen Handelns* (III), hrsg. von F. Schuster (Konrad-Adenauer-Stiftung). Melle, S. 394–413.
- Rosenfeld, M. T. W. (1999a): Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern? In: *Wirtschaft im Wandel*, Jg. 5, Heft 4, S. 3–9.
- Rosenfeld, M. T. W. (1999b): Mehr Eigenverantwortung durch Entflechtung? Beitrag zu Forum V im Rahmen der Tagung „Verflochten und verschuldet - Zum (finanz-) politischen Reformbedarf des deutschen Föderalismus in Europa“ der Evangelischen Akademie Loccum, 28.–30. November 1998. In: *Loccumer Protokolle*, Nr. 60/98, Loccum, S. 244–270.
- Rosenfeld, M. T. W. (2000): Wo stehen wir mit dem kooperativen Föderalismus in Deutschland? Referat im Rahmen der 62. Wissenschaftlichen Tagung der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e. V. am 29. und 30. April 1999 in Bonn. In: *Beihefte der Konjunkturpolitik*, Nr. 49, S. 53–99.
- Rosenfeld, M. T. W. (2002): Bundesstaatliche Mischfinanzierung und Gemeindefinanzen in der Reform – Großer Änderungsbedarf, hohe Änderungskosten. In: *Fiskalpolitik in der Informationsgesellschaft* (Festschrift für Gunther Engelhardt), hrsg. von Birger P. Priddat und Horst Hegmann, Marburg a. d. Lahn, S. 117–126.
- Rosenfeld, M. T. W.; Heimpold, G. (2003): Stand und Tendenzen regionaler Disparitäten im wiedervereinigten Deutschland. In: Gerlach, F.; Ziegler A. (Hrsg.): *Neue Herausforderungen der Strukturpolitik*, Marburg 2004, S. 73–95.
- Rosenfeld, M. T. W.; Kronthaler, F. (2002): Konsequenzen der EU-Erweiterung für die Regionalförderung in Ostdeutschland. In: *IWH, Wirtschaft im Wandel*, 9/2002, Jg. 8, S. 266–273.

Bernard Dafflon

Die Dezentralisierung der Sozialpolitik: Eine unmögliche Mission?

Der Fall der Krankenversicherung in der Schweiz

Gliederung

Einleitung

1. Rahmenbedingungen
2. Die öffentliche Finanzierung
 - 2.1 Strategische Änderungen ab 1996
 - 2.2 Ausführung der neuen Regel in den Kantonen
3. Die Anteile der Kantone am Bundesbeitrag
 - 3.1 Die Beiträge des Bundes
 - 3.2 Die Beiträge der Kantone
4. Der Ausgleichseffekt der Verteilung
 - 4.1 Variablen
 - 4.2 Resultate aufgrund des Verteilungsmodells
 - 4.3 Resultate aufgrund der effektiven Zahlungsströme
 - 4.3.1 Die Ausgleichswirkung
 - 4.3.2 Die Umverteilungswirkung
5. Schlussfolgerungen
 - 5.1 Bemerkungen
 - 5.1.1 Der Prämienunterschied
 - 5.1.2 Der Kürzungsfaktor
 - 5.2 Aussichten

Literatur

Einleitung

In der Schweiz erfordern die Defizite der Sozialversicherungen, welche seit Anfang der 80er Jahre stark angestiegen sind, eine zunehmende finanzielle Unterstützung des öffentlichen Sektors. In den Fällen, in denen öffentliche Finanzhilfe geleistet wird, wird diese vom Bund und den Kantonen meist gemeinsam gewährt, wobei die zur Lastenaufteilung dienende Formel manchmal auch eine ausgleichende Komponente enthält. Die Bestimmungen über die Lastenaufteilung variieren allerdings je nach Versicherungstyp. Die Dezentralisierung der Sozialpolitik und die Kopplung des Finanzausgleichs mit der öffentlichen Finanzierung der Sozialversicherungen bereitet wahrhaft Kopfzerbrechen. Gelegentlich führt sie zu Unwirksamkeiten und zu politischem „Kuhhandel“ zwischen Bund und Kantonen oder zwischen den Kantonen (Dafflon 1995: 145 ff.). Zudem darf jeder Kanton selbst entscheiden, ob und zu welchem Grad er die finanzielle Last der Teilnahme an den Sozialausgaben auf die Gemeinden in seiner Gebietskörperschaft übertragen will. Für jeden einzelnen Versicherungstyp können also (zumindest theoretisch) sechsundzwanzig verschiedene Verteilungsformeln nebeneinander existieren, was das System im Allgemeinen undurchsichtig macht.

In Deutschland wird derzeit über die Finanzierungsprobleme der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) heftig debattiert. Auf der Einnahmenseite steht die Abschaffung der lohnzentrierten Beitragserhebung im Mittelpunkt der geplanten Reform. Unter der Leitung des Darmstädter Ökonomeprofessors Bert Rürup hat die Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme im August 2003 dem Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung einen umfassenden Bericht vorgelegt (Rürup-Kommission 2003). In diesem Dokument schildert die Kommission zwei Vorschläge zur Erneuerung des Beitragssystems. Das Konzept der sog. *Bürgerversicherung* zielt darauf ab, den Versichertenkreis sowie die Beitragsgrundlagen – in Orientierung am Leistungsfähigkeitsprinzip – auf die gesamte Bevölkerung auszuweiten. Das *Gesundheitsprämienkonzept* richtet sich hingegen nach dem Äquivalenzprinzip und zielt auf die Einführung einkommensunabhängiger Beiträge.

Als einziges Land in Europa betreibt die Schweiz seit 1996 eine Krankenversicherungspolitik, die mehrheitlich aus lohnunabhängigen Kopfpauschalen finanziert wird und den sozialen Ausgleich durch das staatliche Steuer-Transfer-System realisiert. Das von der Rürup-Kommission vorgestellte Gesundheitsprämienkonzept lässt sich in dieser Hinsicht durch das schweizerische Modell inspirieren, obwohl der Mechanismus der Transferauszahlung im Hinblick auf die föderative Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern bislang nicht geklärt worden ist.

Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, die territoriale Organisation des schweizerischen Prämienzuschuss-Systems im Hinblick auf ihre effektiven Ausgleichs- und Umverteilungswirkungen zu prüfen. Dieser Punkt wird auch in dem ansonsten umfassenden Artikel von Gerlinger (2003) über das schweizerische Finanzierungsmodell nur beiläufig behandelt.

Unsere Analyse der gegenwärtigen Debatte in Deutschland soll dazu beitragen, die Vor- und Nachteile des Kopfprämienmodells besser einschätzen zu können, damit eine nachhaltige Lösung für die Probleme der Gesundheitsfinanzierung gefunden werden kann.

Das Kapitel besteht aus fünf Abschnitten. Abschnitt 1 beschreibt den allgemeinen Rahmen, in dem die öffentliche Finanzierung der Krankenversicherung (Abschnitt 2) erfolgt. Zwar sind die bundesstaatlichen Subventionen für Versicherte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen bestimmt, die Transfers werden gemäß einer im Abschnitt 3 zu erklärenden Ausgleichsformel aufgeteilt und durch die Vermittlung der Kantone an die Versicherten weitergeleitet. Die Verteilungseffizienz dieser Transfers wird im Abschnitt 4 analysiert. Abschnitt 5 gibt schließlich eine Antwort auf die Frage im Titel.

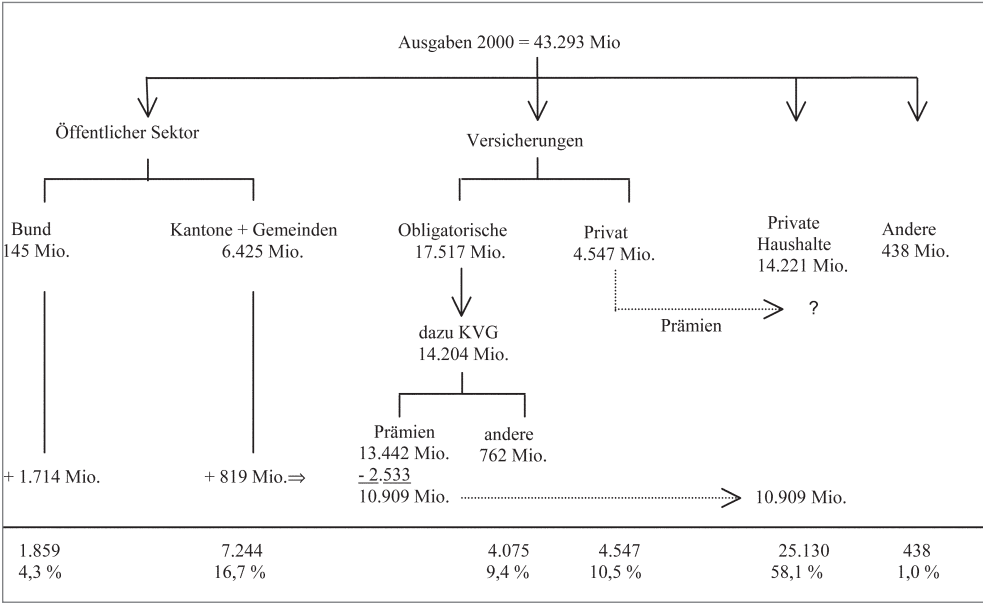
1. Rahmenbedingungen

Die erste gesetzliche Regelung der Krankenversicherung auf Bundesebene datiert von 1911, die Versicherungspflicht wurde aber erst mit dem Bundesgesetz vom 18. März 1994 (Krankenversicherungsgesetz, im Weiteren: KVG) eingeführt, welches am 1. Januar 1996 in Kraft getreten ist.

Die gesamten Ausgaben im Gesundheitswesen betragen 43.293 Millionen Franken (1 Euro = 1,50 Sfr.) in 2000. Die vier wichtigsten Kategorien sind die Folgenden: Krankenhäuser (14.844 Millionen Sfr. = 34 %), ambulante Behandlungen (13.402 Millionen = 31 %), weitere Pflegeanstalten wie Heime für Betagte und Institutionen für Invalide (7.564 Millionen Sfr. = 17 %), und Medikamente (4.130 Millionen Sfr. = 10 %). Die öffentliche Finanzierung dieser Ausgaben ist zweigeteilt : (i) die Kantone und Gemeinden tragen gemeinsam die Hälfte der Krankenkosten; (ii) der öffentliche Sektor subventioniert die individuellen Prämien der Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen im Rahmen der obligatorischen Krankenversicherung, sowie der obligatorischen Versicherung gegen Nichtbetriebsunfälle. Diese zweite Finanzierungsart wird Gegenstand dieses Kapitels sein.

Der Fall der Krankenversicherung bietet ein recht anschauliches Beispiel für die Schwierigkeiten, die sich einerseits daraus ergeben, dass man die soziale Sicherheit mit der Dezentralisierung vereinbaren möchte, und andererseits daraus, dass man die Zielsetzung der Umverteilungspolitik und der Ausgleichspolitik gleichzeitig berücksichtigen will. Hier gelangt man wieder zu einer der expliziten Thesen des fiskalischen Föderalismus, welche besagt, dass die dezentralisierte Umverteilungspolitik nur dann erfolgreich ist, wenn man die freie Bewegung der wirtschaftlichen Akteure zwischen den Gebietskörperschaften ausschließen kann (Oates 1999: 1121). Nun, mit der Entstehung von städtischen Agglomerationen, welche die regionalen politischen Grenzen oft überschreiten, und mit der zunehmend häufigen Erscheinung räumlicher externer Effekte (Spillover) im Gesundheitswesen (z.B. durch den Einfluss der zunehmenden Spezialisierung von Krankenhäusern), ist diese Bedingung nicht mehr erfüllt. Die institutionelle und funktionelle Struktur des KVG wird andauernd mit diesem Dilemma konfrontiert. Vereinfacht lässt sich das Dilemma wie folgt darstellen (s. Abbildung 1, nächste Seite):

Abb. 1: Die Finanzierung des Gesundheitssystems der Schweiz



Quelle: BSV, Statistiken zur Sozialen Sicherheit, Bern, 2002, S. 149, 162, 163.

- Das Bundesgesetz fixiert die grundlegenden Bedingungen für die obligatorische Versicherung gegen Krankheit und Nichtberufsunfälle, die in der obligatorischen Versicherung einbegriffenen Leistungen sowie die Kriterien der Prämienbezahlung. Der Preis der einzelnen ärztlichen Leistungen wird in „Tarifpunkten“ ausgedrückt.¹
- Die Kantone sind beauftragt, die Planung der Krankenhäuser in ihrer Gebietskörperschaft zu übernehmen sowie die interkantonalen bzw. intrakantonalen Krankenhausnetze zu koordinieren. Die Festlegung der Geldwerte des Tarifpunktes obliegt den einzelnen Kantonen. Sie entscheiden zudem über die Kriterien der Beitragsleistung an die individuellen Versicherungsprämien.
- Die Versicherungsprämien werden von den Krankenpflege- und Unfallversicherern (93 Versicherer im Jahre 2002) auf kantonaler Basis, innerhalb der vom Bundesgesetz fixierten Grenzen bestimmt. Demnach kann die individuelle Prämienbelastung je nach Kanton bzw. innerhalb eines Kantons je nach Versicherungstyp unterschiedlich sein, wie es aus der Tabelle 1 hervorgeht.

¹ Laut der Konvention TARMED (für „tarif médical“) werden die bestehenden 26 kantonalen Punktsysteme demnächst durch ein einheitliches nationales Punktsystem ersetzt. Die Konvention wurde Anfang 2002 von allen betroffenen Parteien (Versicherer, Ärzte, Krankenhäuser) unterzeichnet. Der Bundesrat hat am 7. Oktober 2002 zugestimmt. Die Konvention wird im Bereich der Unfall-, Militär und Invalidenversicherung per 1. Mai 2003 und in den übrigen Bereichen per 1. Januar 2004 in Kraft treten.

Tab. 1: Prämien in der obligatorischen Krankenversicherung, gemäß KVG (2001)¹

Kanton	minimal	durchschnittlich ²	maximal	Abweichung (5-2)
1	2	4	5	6
Zürich	165,00	226,00	348,60	183,60
Bern	163,00	214,00	295,00	132,00
Luzern	140,00	174,00	216,60	76,60
Uri	132,40	162,00	224,20	91,80
Schwyz	142,20	171,00	230,80	88,60
Obwalden	139,00	164,00	181,00	42,00
Nidwalden	139,00	155,00	181,00	42,00
Glarus	138,00	170,00	199,80	61,80
Zug	139,30	166,00	185,00	50,40
Freiburg	173,00	219,00	249,00	76,00
Solothurn	161,00	208,00	275,10	114,10
Basel-Stadt	238,00	300,00	346,80	108,80
Basel-Land	182,80	225,00	280,80	98,00
Schaffhausen	153,70	203,00	236,20	82,50
Appenzell AR	128,20	160,00	176,00	47,80
Appenzell IR	123,80	145,00	169,00	51,20
Sankt Gallen	135,00	176,00	213,80	78,80
Graubünden	126,50	168,00	285,00	158,50
Aargau	130,20	190,00	233,80	98,60
Thurgau	160,00	198,00	210,00	50,00
Tessin	204,00	258,00	299,80	95,80
Waadt	239,00	288,00	349,00	110,00
Wallis	70,00	179,00	259,00	189,00
Neuenburg	209,00	263,80	326,80	117,80
Genf	284,00	336,00	461,00	177,00
Jura	213,00	262,00	299,00	86,00
Schweiz	70,00	223,00	461,00	391,00

¹ Monatsprämien, inkl. Unfälle, für Erwachsene, in Franken

² Schätzung der durchschnittlichen Monatsprämie, auf der Grundlage der Versicherungstarife mit normaler Franchise (Unfallrisiko inbegriffen; die Tarife der weiteren Versicherungsmodelle – wählbare Franchise, Versicherung mit Bonus oder Versicherung mit begrenzter Wahl der Leistungserbringer – konnten nicht berücksichtigt werden) und der Anzahl der Versicherten pro Kanton und pro Region.

Quelle: Statistique des assurances sociales suisses 2001. OFAS Berne, p. 147; Primes 2001. OFAS Berne, pp 26–77; document interne, 03.06.02, OFAS

Das System der Krankenversicherung entspricht einer vernünftigen Finanzierungslogik, welche sich im Wesentlichen auf den individuellen Prämien gründet. Letztere werden als Geldbeträge in Schweizerfranken pro Versicherte berechnet, nach dem Prinzip einer je nach Versichertenkategorie festgesetzten monatlichen Pauschalprämie, die vom individuellen Zahlungsvermögen unabhängig ist. Im Jahr 2000 deckten die Versicherungsprämien abzüglich der durch den öffentlichen Sektor gewährten Prämienverbilligung 77 Prozent der obligatorischen Krankenversicherungsausgaben. Im genannten Jahr wurden die Gesamtausgaben von 14.204 Mio. Franken in der Höhe von 2.533 Mio. Franken (14%) durch Bund und Kanton subventioniert (OFAS 2002: 151).

Das bestehende System sorgt für erhebliche Prämienunterschiede in den Kantonen; das Verhältnis zwischen der niedrigsten (SFr. 70 im Kt. Wallis) und der höchsten Monatsprämie (SFr. 461 im Kt. Genf) ist beinahe 1:7 für die gleichen Grundleistungen. Das Argument, dass

solche Unterschiede dem durch die Kantone frei (nach eigener Kalkulation) bestimmbar Geldwert des Tarifpunktes zu verdanken sind, ist nicht haltbar. In Wirklichkeit können auch innerhalb der einzelnen Kantone beträchtliche Unterschiede in der Prämienbeteiligung entstehen: Ein Beispiel dafür ist der Kanton Wallis, wo das Prämienniveau zwischen 70 und 259 Franken schwankt. Dabei ist das zur Verfügung stehende Netzwerk von Krankenhäusern und anderen Einrichtungen für alle Einwohner des Kantons dasselbe. Bis heute hat man den objektiven Grund der Prämienunterschiede nicht identifizieren können. Vielmehr spricht man von einem Bündel von mehr oder weniger bestrittenen Ursachen (Siffert 2000: 206–210; Haari; Rüefli; Vatter 2002: 14–16). Am häufigsten werden die folgenden erwähnt:

angebotsseitig:

- hohe Ärztedichte (Anzahl Ärzte pro 1000 Einwohner)
- hoher medizinischer Versorgungsgrad
- die Infrastruktur der Krankenpflege (Anzahl Krankenhausbetten pro 1000 Einwohner)
- die (evtl. übermässige) Qualität des Krankenhausnetzes und der Altersheime im Kanton
- die Transformation des Spitex in spezialisierte Pflegeorganisationen

nachfrageseitig:

- die Nachfrage und die regionalen Unterschiede in der Inanspruchnahme ärztlicher Leistungen
- die Alterspyramide und der hohe Anteil an älteren Bevölkerungsschichten
- der Urbanisierungsgrad
- die in gewissen Regionen hohe Arbeitslosigkeit;

finanzierungsseitig:

- der gewählte Modus für die öffentliche Finanzierung der Ausrüstung und Infrastruktur in Krankenhäusern
- die Abwesenheit einer Finanzplanung, die sich an den Bedürfnissen der Bürger und dem Angebot der Gemeinden und der anderen spezialisierten Organisationen orientiert
- die Wirksamkeit der Verwaltung von Krankenhäusern und anderen Anstalten sowie der Administration der Krankenkassen.

Die Anwesenheit von Einflussfaktoren wie Ärztedichte, Alterspyramide oder Urbanisierungsgrad lässt vermuten, dass die Prämiendifferenzen nicht unbedingt auf den Wettbewerb um Effizienz zurückzuführen sind. Diese Beobachtung steht im Gegensatz zu den Erwartungen der Rürap-Kommission betreffend der deutschen Krankenkassenlandschaft (2003: 163).

2. Die öffentliche Finanzierung der obligatorischen KV

Tabelle 2 zeigt die Dynamik der Förderung der obligatorischen Krankenversicherung durch Bund und Kantone ab 1965. Gewährte der Bund noch bis 1991 direkte Subventionen an die Krankenkassen, so wurde das System ab 1996, nach einer ziemlich problematischen Übergangsperiode (1992–1995), weitgehend verändert. Dadurch ist den Kantonen eine aktivere Rolle zugekommen, weil sie die Formel der Subventionsverteilung fortan direkt beeinflussen konnten. Die Veränderungen werden wir in zwei Etappen erklären: Die Zielsetzungen der neuen Strategie (Abschnitt 2.1) werden mit der Position der Kantone konfrontiert (Abschnitt 2.2).

Tab. 2: Subventionen vom öffentlichen Sektor für die Krankenversicherung, 1965-2000, in Mio. Franken (tatsächliche Zahlungsströme)

Jahr	Bund				Kantone und Gemeinden				total
	an die Kranken- kassen	an die Kantone für die Versicherten	total	in % (4 : 10)	an die Kranken- kassen	an die Versicherten	in %		
							(6+7) : 4	(6+7) : 10	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1965	161,4	-	161,4	75,7	51,8	n.v.	32,1	24,3	213,2
1970	357,2	-	357,2	76,3	110,7	n.v.	31,0	23,7	467,9
1975	691,6	-	691,6	73,9	244,5	n.v.	35,3	26,1	936,1
1980	912,8	-	912,8	75,0	304,8	n.v.	33,4	25,0	1.217,7
1985	901,8	-	901,8	66,5	331,9	123,3	50,5	33,5	1.357,0
1986	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1987	975,6	-	975,6	66,6	254,8	234,2	50,1	33,4	1.464,6
1988	996,8	-	996,8	65,6	232,3	289,4	52,3	34,4	1.518,5
1989	1.003,4	-	1.003,4	63,8	261,1	307,1	56,6	36,2	1.571,6
1990	1.315,7	-	1.315,7	68,0	288,6	331,6	47,1	32,0	1.935,9
1991	1.265,1	-	1.265,1	65,1	314,7	363,3	53,6	34,9	1.943,1
1992	1.291,6	100,0	1.391,6	70,2	371,1	219,1	42,4	29,8	1.981,8
1993	1.302,5	100,0	1.402,5	69,2	364,7	258,6	44,4	30,8	2.025,8
1994	1.295,5	100,0	1.395,5	70,5	323,9	259,9	41,8	29,5	1.979,3
1995	1.235,5	86,5	1.322,0	65,4	312,6	386,4	52,9	34,6	2.021,0
1996	22,8	1.067,7	1.090,5	69,0	133,4	356,4	44,9	31,0	1.580,3
1997	4,4	1.164,2	1.168,6	72,6	-	441,1	37,7	27,4	1.609,7
1998	27,4	1.425,7	1.453,1	70,3	-	615,2	42,3	29,7	2.068,3
1999	-	1.658,2	1.658,2	67,0	-	818,0	49,3	33,0	2.476,2
2000	-	1.714,1	1.714,1	67,7	-	819,4	47,8	32,3	2.533,5
2001	-	1.774,4	1.774,4	67,9	-	840,5	47,4	32,1	2.614,9
2002	-	1.880,5	1.880,5	66,5	-	947,8	50,4	33,5	2.828,3

Quelle: Sécurité Sociale de la Suisse, en Chiffres et Statistique des assurances sociales suisses. OFAS, Berne, éditions 1996 à 2001; OFAS: Réduction des primes dans les cantons: premières expériences. Tableau T.02; Tabelle 4.

2.1 Strategische Änderungen ab 1996

Das am 1. Januar 1996 in Kraft getretene KVG hat fünf wesentliche Korrekturen vorgenommen: Gewährleistung der freien Kassenwahl; komplette Grundversicherung; Kosteneindämmung durch verstärkten Wettbewerb, sowie die Gleichstellung von Frauen und Männern in der gezielten Verbilligung der Prämien für Versicherte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen (Meier 1995: 236).

Ab 1996 gewährt der Bund Finanzhilfe für die Verminderung der Prämienbelastung von Versicherten in „bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen“. Über den Kreis der Bezugsberechtigten sowie über das Maß und die Bedingungen der Prämienverbilligung dürfen die Kantone selbst entscheiden, allerdings innerhalb der auf Bundesebene festgelegten Normen. Die Beiträge des Bundes an die Kantone werden unter Berücksichtigung der Kostenentwicklung in der obligatorischen Krankenversicherung und der Finanzlage des Bundes durch einen Bundesbeschluss festgesetzt. Zwischen 1996 und 2003 sollen die Bundesbeiträge von 1.830 Mio. Franken auf 2.314 Mio. Franken steigen.² Zur Deckung dieser Ausgaben stehen 5 Prozent der MwSt-Einnahmen sowie weitere eigene Mittel im Bundeshaushalt zur Verfügung. Nach einer dreijährigen Übergangsphase musste der Gesamtbeitrag, den die Kantone zu leisten haben, seit 1999 mindestens der Hälfte des gesamten Bundesbeitrages entsprechen.³ Tabelle 3 zeigt, wie hoch die Beiträge des Bundes und der Kantone nach der Umsetzung der gesetzlichen Vorschriften sein sollen.

Sofern die Prämienverbilligung für Versicherte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen trotzdem sichergestellt ist, dürfen die Kantone den von ihnen zu tragenden Bei-

Tab. 3: Öffentliche Beiträge an die Krankenversicherung von 1996 bis 2003

Jahr	Bund (Art. 106, Abs. 1 KVG)	Kantone (Art. 66 und Art. 106, Abs. 2 KVG)		total
	in Mio.	in Mio.	in Prozent	in Mio.
1	2	3	4	5
1996	1.830,0	640,5	35	2.470,5
1997	1.940,0	776,0	40	2.716,0
1998	2.050,0	922,5	45	2.972,5
1999	2.180,0	1.090,0	50	3.270,0
2000	2.213,0	1.106,5	50	3.319,5
2001	2.246,0	1.123,0	50	3.369,0
2002	2.280,0	1.140,0	50	3.420,0
2003	2.314,0	1.157,0	50	3.471,0

Quelle: Art. 66 Abs. 2 KVG und Art. 106 Abs. 1 KVG für die Periode 1996–99; Sécurité sociale, 5/1998: 273 für 2000–03; Bundesbeschluss vom 31. Mai 1999; Verordnung der Bundesversammlung vom 16. Dezember 1999 über die Verwendung des Ertrages aus der Mehrwertsteuer in den Jahren 2000 bis 2003

² Art. 66, Abs. 2 und Art. 106, Abs. 1 des KVG für die Periode 1996–1999. Die Geltungsdauer dieser Regelung wurde bis Ende 2003 verlängert, und zwar durch die Verordnung der Bundesversammlung vom 16. Dezember 1999 über die Verwendung von 5 Prozent des Ertrages aus der Mehrwertsteuer für die Prämienverbilligung in der Krankenversicherung zu Gunsten unterer Einkommensschichten. Vgl. auch Sécurité sociale 5/1998: 273, bzw. den Bundesbeschluss vom 31. Mai 1999 über die Beiträge des Bundes zur Prämienverbilligung in der Krankenversicherung.

³ Diese Regel ist das Ergebnis eines Kompromisses, welcher zum Ziel hatte, die Kantone von der Teilnahme an der Finanzierung des Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (AHV) freizustellen.

trag um maximal 50 Prozent kürzen. (Die Beiträge des Bundes an diese Kantone werden im gleichen Verhältnis gekürzt – Art. 66, Abs. 5 des KVG.) Spalte 5 in Tabelle 5 zeigt diejenigen Kantone, die im Laufe des Jahres 2000 vom Kürzungsrecht Gebrauch gemacht haben. Von der Tabelle ist auch der jeweilige Grad der Kürzung abzulesen.

2.2 Ausführung der neuen Regel in den Kantonen

Zwischen 1996 und 2000 sind die strategischen Ziele betreffend die öffentliche Finanzierung der Krankenversicherung nicht vollständig erreicht worden, wie dies aus dem Vergleich zwischen den gesetzlich konzipierten und den effektiven Zahlungsströmen hervorgeht. Im Jahre 2000 wurde das Ziel mit der Ausbezahlung von 2.533,5 Mio. Franken (Tabelle 2, Spalte 10) gegenüber den geplanten 3.319,5 Mio. Franken (Tabelle 3, Spalte 5) bis zu 76 Prozent erreicht, was einer Einsparung von 786 Mio. Franken entspricht. Warum diese große Abweichung innerhalb fünf Jahren? Für den äußeren Beobachter ist die seit 1996 vorhandene Situation wohl nicht einfach zu begreifen. Sie ist nämlich das Ergebnis einer Entwicklung, welche grundsätzlich aus drei Komponenten besteht. Zur Illustration wollen wir das Jahr 2000 anführen.

- Erstens, laut Art. 106, Abs. 1 des KVG vom 18. März 1994 und dem Bundesbeschluss vom 31. Mai 1999 über die Beiträge des Bundes zur Prämienverbilligung in der Krankenversicherung stellt der Bund einen Beitrag von maximal 2.213 Mio. Franken für die Prämienverbilligung der Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen zur Verfügung (Tabelle 4, Spalte 2). Um sich dieses Beitrags vollständig bedienen zu können, müssen die Kantone einen zusätzlichen Beitrag bereitstellen, welcher der Hälfte des gesamten Bundesbeitrages, d.h. 1.106,5 Mio. Franken entspricht (Tabelle 4, Spalte 3). Folglich muss der Gesamtbeitrag von Bund und Kantonen 3.319,5 Mio. Franken ausmachen. Zudem ist im Gesetz eine Verteilungsformel vorgesehen, durch welche die Anteile der einzelnen Kantone am Bundesbeitrag festgelegt werden sollen (s. Abschnitt 3 unten).
- Zweitens, jeder Kanton hat das Recht, einen Kürzungsfaktor zu verwenden, wodurch er signalisiert, dass er der Bundespolitik der Prämienverbilligung für Versicherte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen nicht in ihrer Gesamtheit folgen will. Auf der Basis des Art. 66, Abs. 5 des KVG verwendeten im Jahre 2000 fünfzehn Kantone einen Kürzungsfaktor von 15 bis 20 Prozent (Tabelle 5, Spalte 5). Angekündigt und budgetiert haben sie dementsprechend bloß ca. 76 Prozent des im Jahre 2000 zur Verfügung stehenden maximalen Betrages, d.h. nur 792,4 Mio. anstelle von 1.106,5 Mio., was den Beitrag des Bundes *ipso facto* von 2.213 Mio. auf 1.740,4 Mio. Franken herabsetzte (Tabelle 4, Spalte 3).
- Es ist noch ein Dritter Punkt zu erwähnen: in siebzehn Kantonen (Tabelle 5, Spalte 14) fielen die effektiven Auszahlungen niedriger aus als es in ihrem Budget vorgesehen war. Die Auszahlungen in diesen Kantonen gingen insgesamt um 42,3 Mio. Franken zurück, was eine proportionale Senkung des Bundesbeitrages an Versicherte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen zur Folge hatte.

Die Entwicklung der kantonalen Beiträge von 1996 bis 2000 in Tabelle 4 zeigt, dass man den anvisierten Zielen doch immer näher kommt. Einerseits machen die Kantone von den Kürzungsfaktoren immer seltener Gebrauch. Andererseits sind die Ersparnisse im Verhältnis zu den im

Tab. 4: Divergenz zwischen den geplanten, budgetierten und effektiven Zahlungsströmen (in Mio SFr.)

Jahr	Im Gesetz vorgenommen		ins Budget aufgenommen (unter Berücksichtigung der Kürzungsfaktoren)		effektiv ausgezahlt		Ersparnis			
							Mio. Franken		%	
1	2		3		4		5 = 2 - 4		6 = 5/2	
	Bund	Kantone	Bund	Kantone	Bund	Kanton e	Bund	Kantone	Bund	Kantone
1996	1.830,0	640,5	1.364,8	450,8	1.067,7	356,4	762,3	284,1	41,7	44,4
1997	1.940,0	776,0	1.526,3	560,8	1.164,2	441,1	775,8	334,9	40,0	43,2
1998	2.050,0	922,5	1.601,2	662,1	1.425,7	615,2	624,3	307,3	30,5	33,3
1999	2.180,0	1.090,0	1.699,6	777,0	1.658,2	818,0	521,8	272,0	23,9	25,0
2000	2.213,0	1.106,5	1.740,4	792,5	1.714,1	819,4	498,9	287,1	22,5	25,9
2001	2.246,0	1.123,0	1.819,6	852,0	1.774,4	840,5	471,6	282,5	20,9	25,2
2002	2.280,0	1.240,0	1.915,2	932,7	1.880,5	947,8	399,5	292,2	17,5	23,5
2003	2.314,0	1.157,0	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.

Quelle: Tabellen 2 und 3; Statistiques des assurances sociales suisses, OFAS, Berne, 2003, p. 147; für die Jahre 1992–2002: Bundesamt für Sozialversicherung, Schlussabrechnung der Bundesbeiträge an die Kantone: 12.09.1994, 10.08.1995, 04.12.1996, 17.12.1996, 19.12.1997, 26.4.1999, 14.3.2000, 20.09.2000, 01.03.2002, 31.01.2004 (für 2001 und 2002).

n.v. = nicht verfügbar

Gesetz vorgesehenen Beiträgen von 44% auf ca. 26% gesunken (Tabelle 4, Spalte 6). Zudem fallen die tatsächlichen Ausgaben der Kantone (Tabelle 4, Spalte 4) in den Jahren 1999 und 2000 höher aus als sie in den Budgets vorausberechnet waren (Tabelle 4, Spalte 3), zum Teil dank der Korrektur in Bezug auf die vorigen Jahre. Als eine tentative Erklärung für die Frage, warum die Kantone die zwischen 1996 und 1998 in die Haushaltspläne aufgenommenen Bundesbeiträge nicht zu hundert Prozent beansprucht haben, macht Hegner (1998: 11) zwei Feststellungen. (i) Die immer häufigere Erscheinung, dass die Kantone auf die Auszahlung der Beiträge vom Bund verzichten, lässt sich in den meisten Fällen nicht auf unzureichende Information zurückführen.⁴ (ii) Wo die individuellen Anträge für Prämienverbilligung durch Gemeindeorgane eingesammelt werden, verzichten viele Versicherte auf ihr Bezugsrecht, denn die fehlende Anonymität sorgt für einen gewissen sozialen Zwang. Im Jahre 1998 stellte das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) fest, dass die Bilanz von 1996 in dieser Hinsicht nicht allzu positiv war (Sécurité sociale 1/1998: 10). Im Jahre 1997 erwiesen sich auch das Konkordat der schweizerischen Krankenversicherer (KSK) und die Schweizerische Patienten- und Versicherten- Organisation (SPO) unzufrieden mit diesem Zustand. Am 16. November 1998 haben die beiden Organisationen eine gemeinsame Petition mit mehr als 263.000 Unterschriften beim Bundesparlament eingereicht, in dem sie vorschlugen, etliche uniforme Kriterien auf der Bundesebene festzusetzen, um den strategischen Spielraum der Kantone einzuschränken (Balthasar 1999: 25–28). Unter

⁴ Im Jahr 2002 wurden die Versicherten auf drei verschiedene Arten über ihr Recht auf Prämienverbilligung informiert. Vier Kantone (AI, BE, NE und VD) benachrichtigen Berechtigte automatisch. Fünf Kantone (BS, FR, LU, NW und TI) benutzen die Gemeinden als Vermittler, um allgemein zu informieren, und lassen die Individuen selbst darüber entscheiden, ob sie die Prämienverbilligung beantragen wollen oder nicht. Prämienverbilligungen werden in diesen Kantonen automatisch weitergeführt, wenn dies die persönliche Situation der Berechtigten rechtfertigt. Die übrigen sieben Kantone informieren die Berechtigten automatisch und individuell auf der Basis ihrer Steuererklärung, überlassen ihnen aber die Entscheidung, den Zuschuss zu beantragen (Helsana 4/2002; 32–33).

dem Druck des Parlaments auf die Kantone hat sich die Situation in den Jahren 1999 und 2000 verbessert.

3. Die Anteile der Kantone am Bundesbeitrag

Die Bundesbeiträge an die Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen kommen auf dem Umweg über die Kantone. Die Verteilung erfolgt also durch zwei Formeln: die eine soll die Beiträge des Bundes, die andere die Beiträge der Kantone steuern. Beide Formeln enthalten eine ausgleichende Komponente.

3.1 Die Beiträge des Bundes

Die aktuelle Formel zur Verteilung der Bundesbeiträge zwischen den Kantonen datiert vom 17. Juni 1996 und geht aus der partiellen Überprüfung der Verordnung vom 12. April 1995 über die Beiträge des Bundes zur Prämienverbilligung in der Krankenversicherung hervor. Die Formel, die zwischen 1997 und 2001 in Kraft war (vgl. auch Abschnitt 5.1.1), sieht wie folgt aus:⁵

$$(A) \quad SUBV_i^{KrV} = \left[0,65 BEI_B^{KrV} \times \frac{2,71828^{-0,00503 \times E_i \times a} \times H_i \times K1}{\sum_{i=1}^{26} 2,71828^{-0,00503 \times E_i} \times H_i} \right] +$$

$$+ \left[0,35 BEI_B^{KrV} \times \frac{\{0,8 \times (PR_i - 100) + 100\} \times H_i \times K2}{\sum_{i=1}^{26} \{0,8 \times (PR_i - 100) + 100\} \times H_i} \right]$$

$SUBV_i^{KrV}$	Bundessubvention SUBV (in der Krankenversicherung KrV) für die Verringerung der Prämienbelastung von Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen im Kanton „i“
BEI	Beitrag des öffentlichen Sektors an die Prämienverbilligung
H_i	Wohnbevölkerung im Kanton „i“
E_i	Finanzkraftindex im Kanton „i“
B	Bund
i	Kanton, $i = 1, 2, \dots, 26$
PR	Index der durchschnittlichen individuellen Prämienbelastung in der obligatorischen Krankenversicherung
KrV	obligatorische Krankenversicherung
a	Korrektiv für die Berücksichtigung der wechselnden Verhältnisse zwischen den nach Finanzkraft aufzuteilenden bundesstaatlichen und kantonalen Beiträgen $a = 2 \times (BEI_i^{KrV} / BEI_B^{KrV})$ nach Finanzkraft
K1 und K2	Koeffizienten; diese werden so berechnet, dass die Summe der Anteile der einzelnen Kantone dem zu verteilenden Bundesbeitrag genau entspricht

⁵ Siehe nächste Seite

Formel (A) ergibt also einen Schlüssel, nach dem die Bundesbeiträge $[BEI_B^{KrV}]$ zur Prämienverbilligung von Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen verteilt werden können. Aus der Struktur der Formel kann man das Folgende ablesen:

- erster Summand der Formel (A): Die Anteile der Kantone an den Bundesbeiträgen werden zu 65 Prozent nach der Finanzkraft der einzelnen Kantone $[E_i]$ berechnet, mit der jeweiligen Wohnbevölkerung als Multiplikand;
- zweiter Summand der Formel (A): Insgesamt 35 Prozent der Bundesbeiträge werden nach der Größe der Differenz zwischen dem durchschnittlichen kantonalen Prämienniveau $[PR_i]$ und dem durchschnittlichen nationalen Prämienniveau (=100) verteilt, wobei die Abweichung mit einem Gewicht von 0,8 berücksichtigt wird.

3.2 Die Beiträge der Kantone

Die Anwendung der Formel (A) ergibt den Gesamtbetrag $[SUBV_i^{KrV}]$, auf welchen der Kanton „i“ theoretisch Anspruch erheben darf, damit er die Kostenbeteiligung in der obligatorischen Krankenversicherung für diejenigen Einwohner, deren wirtschaftliche Verhältnisse er als „bescheiden“ einschätzt, vermindern kann. Doch um in den Genuss dieses Betrags zu kommen, muss der Kanton den Bundesbeitrag gemäß der folgenden Formel aufstocken:

$$(B) \quad BEI_i^{KrV} = \left[\frac{0,65 BEI_B^{KrV} + \sum_{i=1}^{26} BEI_i^{KrV} \text{ nach } E_i}{H_B} \times H_i \right] - SUBV_i^{KrV}$$

Die erste Hälfte der Formel (B), d.h. der Summand zwischen den eckigen Klammern, gestattet, den nationalen Pro-Kopf-Beitrag (Bundesbeitrag + Summe der kantonalen Beiträge, pro Einwohner) zu berechnen, wobei dieser Durchschnittsbeitrag der kantonalen Ebene angepasst wird ($\times H_i$). Diese Kalkulation ergibt den vollständigen Referenzbetrag für jeden Kanton „i“. Nach dem Abzug des aus der Formel (A) hervorgehenden Bundesbeitrages $[-SUBV_i^{KrV}]$, welcher die zweite Hälfte der Formel (B) ausmacht, gelangt man zum Nettobetrag, den der Kanton zu leisten hat. Der Beitrag des Kantons fällt umso niedriger aus, je höher der Beitrag vom Bund ist; und letzterer ist umso höher, je schwächer die Finanzkraft des Kantons. Wie der Multiplikator 0,65 zeigt, hängen die kantonalen Beiträge ausschließlich von demjenigen Teil des Bundesbeitrages ab, welcher zwischen den Kantonen aufgrund ihrer Finanzkraft aufgeteilt wird.

⁵ Auf Initiative der Kantone wird seit dem 1. Januar 2002 dem Prämienunterschied nicht mehr Rechnung getragen (Änderung vom 3. Juli 2001 der Verordnung vom 12. April 1995). Die Formel (A) ist somit auf den ersten Summanden reduziert (und der Faktor ist gleich 1,00 statt 0,65). Wir wollen hier trotzdem die frühere Variante analysieren, denn sie lässt die strittigen Verteilungseffekte besser hervortreten als die heutige Formel.

4. Der Ausgleichseffekt der Verteilung

4.1 Variablen

Tabelle 5 (s. S. 270 f.) enthält die Statistiken über die öffentlichen Beiträge des Bundes und der Kantone an die Prämienverbilligung, welche im Rahmen der obligatorischen Krankenversicherung an die Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen im Jahre 2000 ausgezahlt wurden. Die Tabelle besteht aus vier Teilen: Variablen (Spalten 2 bis 5); das Verteilungsmodell, bzw. die maximalen Beträge, wie im Bundesbeschluss vom 12. Dezember 1999 vorgesehen (Spalten 6 bis 9); die geplanten Beiträge der Kantone unter Berücksichtigung der Kürzungsfaktoren (Spalten 10 und 11); und die effektiv ausgezahlten Beiträge (Spalten 12 bis 14).

Tabelle 6 enthält Schätzwerte für den Ausgleichseffekt (Spalten 15 bis 17) und den Verteilungseffekt (Spalte 18 bis 20) der Formel (A). Bei der Berechnung der Ausgleichswirkung wird von demjenigen Betrag ausgegangen, auf welchen die Kantone nach der Formel (A) Anspruch erheben dürfen (65%), und dieser Betrag wird mit demjenigen verglichen, welchen sie hätten erhalten können, wenn der Beitrag des Bundes ausschließlich auf der Basis der durchschnittlichen Wohnbevölkerung H_i zwischen den Kantonen verteilt gewesen wäre. Um die Umverteilungswirkung ermitteln zu können, muss man den Betrag, zu welchem die Kantone gemäß der Formel (A) berechtigt sind (35%), demjenigen Betrag gegenüberstellen, welchen sie hätten erwerben können, wäre die Verteilung ohne Rücksichtnahme auf 80% des Prämienunterschiedes erfolgt.

4.2 Resultate aufgrund des Verteilungsmodells

Die geschätzte Ausgleichswirkung des Verteilungsmodells ist $\pm 162.869.868$ Franken (Tabelle 6, Spalte 16). Dies entspricht etwas mehr als 11 Prozent des gesamten Bundesbeitrages von 1.438,5 Millionen (Spalten 16 : 15 insgesamt). Zehn Kantone (ZH, SZ, NW, ZG, BS, BL, SH, AG, VD und GE) sind Lastträger des Finanzausgleichs. Diese Kantone weisen die höchste Finanzkraft auf (Tabelle 5, Spalte 3). Der Index schwankt zwischen 95 Punkten im Kanton Waadt (VD) und 218 Punkten im Kanton Zug (ZG). Bemerkenswert ist die Situation der Kantone Waadt, Schwyz und Aargau, die mit je 95 Punkten (VD), 96 Punkten (SZ) und 100 Punkten (AG) als Nettozahler auftreten, obwohl ihre Indexwerte niedriger bzw. gleich hoch sind wie der nationale Durchschnitt (100 Punkte). Die restlichen 16 Kantone, welche in Spalte 16 mit einem positiven Resultat aufgeführt sind, sind Nettoempfänger.

Betrachten wir die Auswirkungen im Hinblick auf die kantonalen Durchschnittsprämien, dann gelangen wir zu einer unterschiedlichen Inzidenz. In diesem Fall sind achtzehn Kantone Nettozahler; eigentlich alle Kantone mit einem Finanzkraftindex von 100 Punkte oder mehr (Tabelle 5, Spalte 4). Acht Kantone werden hingegen begünstigt (ZH, BE, BS, TI, VD, NE, GE und JU); es sind diejenigen, die in Spalte 19 mit einem positiven Resultat eingetragen sind. Da ihre Prämienindizes über dem Durchschnitt liegen, erhalten diese Kantone eine zusätzliche Finanzhilfe von total 54.091.460 Franken. Dies entspricht 7 Prozent des effektiv ausbezahlten Bundesbeitrages (Spalten 19 : Spalte 18 insgesamt).

Tab. 5: Öffentliche Beiträge zur KV: Verteilungsmodell, budgetierte und tatsächliche Beiträge, 2000, in Franken

Kantone	Variablen				Verteilungsmodell		
	Durchschnittliche Wohnbevölkerung 1997	Finanzkraft 2000/2001	Prämienindex 1999	Kürzungsfaktor in %	Beitrag vom Bund		
					aufgrund Finanzkraft	aufgrund Prämienindex	total
1	2	3	4	5	6	7	8
ZH	1.197.500	157	108	50,0	147.594.167	138.664.315	286.258.483
BE	947.600	66	110	0,0	236.183.032	111.377.219	347.560.251
LU	341.300	72	77	50,0	81.207.346	30.309.168	111.516.513
UR	34.900	67	70	38,7	8.631.540	2.886.600	11.518.140
SZ	123.800	96	73	50,0	24.463.648	10.562.927	35.026.575
OW	31.600	40	69	0,0	9.631.429	2.586.143	12.217.571
NW	36.100	124	66	50,0	5.743.892	2.860.132	8.604.024
GL	38.500	78	72	40,0	8.744.906	3.251.397	11.996.303
ZG	94.500	218	70	50,0	7.264.715	7.816.151	15.080.866
FR	231.000	52	92	0,0	64.163.255	23.530.729	87.693.984
SO	239.300	87	92	40,0	50.697.926	24.376.206	75.074.132
BS	196.800	158	124	0,0	24.068.997	25.529.888	49.598.885
BL	252.600	120	97	41,3	41.454.861	26.830.621	68.285.482
SH	73.300	106	89	35,2	13.405.927	7.275.224	20.681.151
AR	53.700	59	67	15,0	14.129.387	4.301.299	18.430.686
AI	14.500	60	60	30,0	3.785.788	1.073.061	4.858.849
SG	443.300	82	78	46,0	97.622.308	39.753.238	137.375.546
GR	187.800	75	77	46,4	43.658.852	16.677.591	60.336.442
AG	530.900	100	76	50,0	101.711.539	46.684.386	148.395.925
TG	225.000	87	80	0,0	47.668.338	20.568.819	68.237.158
TI	301.100	78	112	0,0	68.391.979	35.914.421	104.306.400
VD	617.300	95	126	0,0	122.929.926	81.154.157	204.084.084
VS	269.400	30	83	0,0	88.717.422	25.331.383	114.048.805
NE	165.900	58	116	0,0	43.990.224	20.365.874	64.356.098
GE	398.300	130	140	0,0	60.498.518	57.217.885	117.716.403
JU	67.600	31	105	0,0	22.090.078	7.651.166	29.741.244
Total	7.113.600	100	100	23,9	1.438.450.000	774.550.000	2.213.000.000

Quelle: OFAS, Prämienverbilligung in der Krankenversicherung: Bundes- und Kantonsbeiträge nach Reduktion durch die Kantone für das Jahr 2000: 19.2.2002

Tab. 5: (Forts.)

Kantone	Zusätzlicher Beitrag vom Kanton	Budgetierte Beiträge nach der Kürzung		Effektive Beiträge		
		Beitrag vom Bund	Beitrag vom Kanton	Beitrag vom Bund	Beitrag vom Kanton	Effektiver Beitrag in % des budgetierten Beitrages
1	9	10	11	12	13	14
ZH	280.821.490	143.129.241	140.410.745	181.567.139	178.118.580	126,86
BE	102.828.807	347.560.251	102.828.807	346.844.130	102.616.936	99,79
LU	40.895.589	55.758.256	20.447.795	64.550.620	23.672.151	115,77
UR	3.854.227	7.060.620	2.362.641	7.504.984	2.511.335	106,29
SZ	19.826.839	17.513.287	9.913.420	17.069.925	9.662.454	97,47
OW	1.673.736	12.217.571	1.673.736	9.974.443	1.366.441	81,64
NW	7.171.186	4.302.012	3.585.593	3.391.642	2.826.828	78,84
GL	5.028.792	7.197.782	3.017.275	6.895.378	2.890.509	95,80
ZG	26.543.452	7.540.433	13.271.726	5.161.874	9.085.283	68,46
FR	18.478.931	87.693.984	18.478.931	86.489.960	18.225.218	98,63
SO	34.913.654	45.044.479	20.948.193	39.642.553	18.435.996	88,01
BS	46.337.852	49.598.885	46.337.852	46.002.830	42.978.231	92,75
BL	48.914.905	40.124.000	28.742.000	38.029.906	27.241.939	94,78
SH	12.817.762	13.396.881	8.303.119	14.887.020	9.226.677	111,12
AR	5.082.238	15.666.083	4.319.902	13.815.114	3.171.625	84,99
AI	1.401.709	3.401.195	981.197	3.538.584	1.020.832	104,04
SG	60.971.981	74.182.795	32.924.870	68.516.462	30.409.957	92,36
GR	23.528.172	32.311.866	12.600.000	31.934.581	12.452.878	98,83
AG	88.222.384	74.197.962	44.111.192	51.159.304	30.414.554	68,95
TG	32.827.297	68.237.158	32.827.297	56.945.660	27.395.222	83,45
TI	39.329.069	104.306.400	39.329.069	104.306.400	45.002.621	103,95
VD	97.914.320	204.084.084	97.914.320	190.318.010	92.049.597	93,50
VS	7.662.685	114.048.805	7.662.685	114.048.805	7.683.893	100,02
NE	15.361.891	64.356.098	15.361.891	64.039.354	15.286.284	99,51
GE	81.996.644	117.716.403	81.996.644	117.716.403	103.565.433	110,80
JU	2.094.388	29.741.244	2.094.388	29.741.244	2.094.388	100,00
Total	1.106.500.000	1.740.387.775	792.445.288	1.714.092.323	819.405.862	100,03

Spalte 1 Kantone

Grundlegende Statistiken

Spalte 2 Durchschnittliche Wohnbevölkerung (1997)

Spalte 3 Kantonale Finanzkraftindizes (2000/2001)

Spalte 4 Indizes der durchschnittlichen individuellen Versicherungsprämien (1999)

Spalte 5 Kürzungsfaktoren (%); nach der Meldung der Kantone

(Forts. Legende zu Tab. 5)

Verteilungsmodell

Spalte 6	Bundesbeitrag (65%) pro Kanton; berechnet nach dem ersten Teil der Formel (A), unter Berücksichtigung der Finanzkraft der einzelnen Kantone
Spalte 7	Bundesbeitrag (35%) pro Kanton; berechnet nach dem zweiten Teil der Formel (A), unter Berücksichtigung der Differenz zwischen dem Index der Durchschnittsprämien für den jeweiligen Kanton und dem Index (=100) der Durchschnittsprämien für die Gesamtheit aller Kantone
Spalte 8	Summe der Spalten 6 und 7: Gesamtbeitrag des Bundes pro Kanton
Spalte 9	Zusätzlicher Beitrag der einzelnen Kantone nach der Formel (B)

Geplante Beiträge

Spalte 10	Beitrag des Bundes unter Berücksichtigung der von den einzelnen Kantonen angekündigten Kürzungsfaktoren: Spalte 8 x Spalte 5
Spalte 11	Beitrag der einzelnen Kantone unter Berücksichtigung der Kürzungsfaktoren: Spalte 9 x Spalte 5

Effektive Beiträge

Spalte 12	Bundesbeitrag pro Kanton, gemäß Endabrechnung vom 01.03.2002 des BSV
Spalte 13	Kantonaler Beitrag, gemäss derselben Endabrechnung
Spalte 14	Effektiver Beitrag als prozentualer Anteil des mit dem Kürzungsfaktor korrigierten geplanten Beitrages: Spalten (12 + 13) / Spalten (10 + 11)

Anhand der vorliegenden Analyse lassen sich drei Feststellungen formulieren:

1. Durch die Formel (A) entsteht zwar ein vertikales finanzielles Verhältnis zwischen Bund und Kantonen, die Ausgleichswirkung aber ist horizontal, d.h. der Ausgleich findet zwischen den Kantonen statt. Man steht hier einem „Nullsummenspiel“ gegenüber: für die Zuschüsse, die ein Kanton durch die Schwächung seines Finanzkraftindex erhält, müssen andere Kantone bezahlen (Dafflon 1995: 188). Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Beiträge des Bundes bzw. der Kantone im voraus bestimmt sind, so dass das Programm nach dem Prinzip des geschlossenen Fonds abläuft, wobei der Bund über einen Betrag von maximal 1.438,5 Millionen Franken verfügt. Im Endresultat gleichen sich die Plus- und Minuswerte aus, was in beiden Inzidenzkategorien einen Nullsaldo herbeiführt (Tabelle 6, Spalten 16 bzw. 19 total).
2. Die zwei Summanden der Formel (A) sind jeweils nach unterschiedlicher Logik konzipiert. Hinter dem ersten Summanden steckt das Motiv der Korrektur der finanziellen Ungleichheiten zwischen den Kantonen: Finanzschwache Kantone müssen etwas weniger, finanzstarke Kantone etwas mehr bezahlen, so dass das Gesamtvolumen 11 Prozent des vom Bund budgetierten Betrages entspricht. Der zweite Summand der Formel basiert hingegen auf der Logik der Umverteilung zwischen Versicherten. Letzteres bezieht sich natürlich nicht auf die Versicherten als Individuen, sondern auf den Typ des durchschnittlichen Versicherten im jeweiligen Kanton. Insgesamt verlangt man also von Kantonen, deren Krankenversicherung mit einer unterdurchschnittlichen Prämienbelastung einhergeht, zum Fonds beizutragen, so dass die überdurchschnittliche Prämienbelastung in anderen Kantonen kompensiert werden kann. Dieser Beitrag soll sich im Durchschnitt auf 7% der Bundesbeiträge belaufen.

Dieses System stieß sofort auf heftige Kritik, wobei das gewichtigste Argument war, dass es die Kantone nicht gerade anspornt, ihre Leistung zu verbessern, bzw. die Gesundheits-

Tab. 6: Öffentliche Beiträge zur KV: Inzidenz, 2000, in Franken

Kantone	Ausgleichswirkung			Umverteilungswirkung		
	Beiträge pro Einwohner	Theoretischer Ausgleich	Effektiver Ausgleich	Beiträge pro Einwohner	Theoretische Umverteilung	Effektive Umverteilung
I	15	16	17	18	19	20
ZH	242.147.981	-94.553.814	-59.973.298	130.387.374	8.276.941	5.249.872
BE	191.615.387	44.567.645	44.475.816	103.177.516	8.199.703	8.182.808
LU	69.014.702	12.192.644	7.057.634	37.161.763	-6.852.595	-3.966.581
UR	7.057.173	1.574.367	1.025.825	3.800.016	-913.416	-595.163
SZ	25.033.754	-570.106	-277.837	13.479.714	-2.916.787	-1.421.473
OW	6.389.876	3.241.553	2.646.409	3.440.702	-854.559	-697.664
NW	7.299.826	-1.555.934	-613.338	3.930.676	-1.070.544	-422.000
GL	7.785.133	959.773	551.670	4.191.995	-940.598	-540.648
ZG	19.108.964	-11.844.249	-4.054.045	10.289.442	-2.473.291	-846.557
FR	46.710.800	17.452.455	17.212.835	25.151.969	-1.621.240	-1.598.981
SO	48.389.154	2.308.772	1.219.137	26.055.698	-1.679.492	-886.848
BS	39.795.175	-15.726.178	-14.585.987	21.428.171	4.101.717	3.804.331
BL	51.078.564	-9.623.703	-5.358.844	27.503.842	-673.221	-374.875
SH	14.822.085	-1.416.158	-1.019.428	7.981.123	-705.899	-508.145
AR	10.858.745	3.270.642	2.362.852	5.847.016	-1.545.717	-1.116.692
AI	2.932.063	853.725	621.747	1.578.803	-505.742	-368.320
SG	89.640.250	7.982.058	3.981.075	48.267.827	-8.514.589	-4.246.677
GR	37.975.274	5.683.578	3.008.580	20.448.225	-3.770.634	-1.995.970
AG	107.353.957	-5.642.418	-1.945.216	57.805.977	-11.121.591	-3.834.154
TG	45.497.533	2.170.805	1.811.593	24.498.672	-3.929.853	-3.279.563
TI	60.885.810	7.506.169	7.802.661	32.784.667	3.129.754	3.253.379
VD	124.825.009	-1.895.083	-1.771.897	67.213.466	13.940.691	13.034.504
VS	54.475.713	34.241.709	34.247.676	29.333.076	-4.001.693	-4.002.390
NE	33.546.848	10.443.376	10.391.977	18.063.687	2.302.187	2.290.856
GE	80.540.744	-20.042.226	-22.206.764	43.368.093	13.849.792	15.345.554
JU	13.669.481	8.420.597	8.420.597	7.360.490	290.676	290.676
Total	1.438.450.000	162.869.868	146.838.083	774.550.000	54.091.460	51.451.980
		-162.869.868	-111.806.655		-54.091.460	-30.702.701

Quelle: Eigene Berechnung

Schätzwerte für die Ausgleichswirkung

Spalte 15 Theoretischer Teil der Bundesbeiträge für Finanzausgleich (65%); berechnet auf der Basis der Wohnbevölkerung, aber ohne Berücksichtigung der Finanzkraftindizes. Der Betrag von 1.438.450.000 Franken (Spalte 6) ist aufgrund der Wohnbevölkerung verteilt.

Spalte 16 Theoretische Abweichung: Spalte 6 (Tabelle 5) – Spalte 15.
Beispiel: Kanton Zürich

(Forts. Legende zu Tab. 6)

	Aufgrund des ersten (ausgleichenden) Summanden der Formel (A) erhält der Kanton Zürich 147.594.167 Franken (Spalte 6). Wenn man die ausgleichende Komponente (d.h. die exponentielle Komponente mit der Variable E_i) aus dem ersten Summanden der Formel (A) entfernt und den Anteil des Kantons stattdessen in Proportion zu seiner Wohnbevölkerung berechnet, soll Zürich 242.147.981 Franken erhalten (Spalte 15). Der theoretische Unterschied zwischen den zwei Verteilungsmodellen ergibt eine Differenz von -94.553.814 Franken zwischen den genannten Beträgen. Daraus folgt, dass der Kanton Zürich, der sich einer beträchtlichen Finanzstärke erfreut (Spalte 3), 94,5 Millionen Franken weniger erhält. Zürich ist also ein Nettozahler im Finanzausgleichssystem, wie auch alle anderen Kantone, bei denen der hinzugefügte Betrag ein Minuszeichen (-) trägt. Positive Beträge weisen darauf hin, dass der betreffende Kanton ein Nettoempfänger ist.
Spalte 17	Effektive Abweichung: theoretische Abweichung, korrigiert mit dem Effekt des Kürzungsfaktors (Spalte 5) sowie mit dem prozentualen Anteil des effektiven Beitrages (Spalte 14); Spalten $(16 \times 5 \times 14)$.
<i>Schätzwerte für die Umverteilungswirkung</i>	
Spalte 18	Theoretischer Teil des Bundesbeitrages aufgrund der Prämien Differenz (35%), aber ohne Berücksichtigung dieser Differenz, d.h. 774.550.000 Franken (Spalte 7, Tabelle 5); verteilt proportional zu den Werten in Spalte 2, mit der Wohnbevölkerung als Multiplikand.
Spalte 19	Theoretischer Unterschied: Spalte 7 - Spalte 18 Beispiel: Kanton Zürich
	Aufgrund des zweiten Summanden der Formel (A), welcher die Prämien Differenz berücksichtigen soll, erhält der Kanton Zürich 138.664.315 Franken (Spalte 7). Wenn man diese Komponente (den Indikator der Prämien Differenz) aus dem zweiten Summanden der Formel (A) entfernt und den Anteil des Kantons stattdessen in Proportion zu seiner Wohnbevölkerung berechnet, soll Zürich 130.387.374 Franken erhalten (Spalte 18). Der theoretische Unterschied zwischen den zwei Verteilungsmodellen ergibt eine Differenz von +8.276.941 Franken zwischen den genannten Beträgen. Dementsprechend hat der Kanton Zürich, wo das durchschnittliche Prämien niveau höher ist als der schweizerische Durchschnitt (Spalte 4), 8,2 Millionen Franken mehr erhalten. Zürich ist Nettoempfänger in der Umverteilung, wie auch alle anderen Kantone, welche in der Tabelle mit einem positiven Resultat eingetragen sind. Ein negatives Resultat bedeutet, dass der betreffende Kanton an die Umverteilungspolitik beitragen muss.
Spalte 20	Effektive Abweichung: theoretische Abweichung, korrigiert mit dem Effekt des Kürzungsfaktors (Spalte 5) sowie mit dem prozentualen Anteil des effektiven Beitrages (Spalte 14); Spalten $(19 \times 5 \times 14)$.

kosten und das damit eng verbundene Prämien niveau zu verringern. Ein weiteres Argument ist, dass die Prämienunterschiede zwischen den Krankenkassen innerhalb eines Kantons genauso groß sind wie die Prämienunterschiede zwischen Krankenkassen in verschiedenen Kantonen (s. Tabelle 1), wodurch die Versicherten aufgrund ihrer Krankenkassenwahl diskriminiert werden.

- Es ist auch bemerkenswert (s. Abbildung 2), dass die zwei Summanden der Formel (A) in der Beziehung zwischen Bund und Kantonen nicht kohärent sind. Es gibt nur je zwei Gruppen von Kantonen, welche in beiden Domänen (Finanzausgleich bzw. Prämienunterschied) doppelte Beitragszahler (Quadrat 3) oder doppelte Empfänger (Quadrat 2) sind. Zwölf Kantone ziehen einerseits einen Vorteil aus dem Ausgleichsmechanismus, weil sie finanziell schwächer sind, andererseits sind sie „gestraft“, da ihr Prämien niveau

unter dem Durchschnitt liegt (Quadrat 4). In zwei Kantonen (SG und TG) ist diese Strafe höher als der Zuschuss aus dem Ausgleichsfonds. Im Quadrat 1 erhalten umgekehrt die vier Kantone, welche kraft ihrer Finanzkraftindizes an der Spitze der Klassifizierung stehen, Zuschüsse für die Kompensation ihrer überdurchschnittlich hohen Versicherungsprämien. Im Kanton Waadt (VD) ragen die Zuschüsse für Prämienkompensation über die negative Ausgleichswirkung hinaus.

Abb. 2: Resultate im Jahre 2000

		Finanzausgleich	
		Beiträger	Empfänger
Prämienunterschied	Empfänger	ZH BS GE	BE TI NE JU
		<u>VD</u>	
		1 2	
		3 4	
		SZ NW ZG	LU UR OW GL FR
		BL SH AG	SO AR AI GR VS
			<u>SG TG</u>

4.3 Resultate aufgrund der effektiven Zahlungsströme

Spalten 17 und 20 in der Tabelle 6 enthalten die tatsächlichen Ergebnisse gegenüber den vorhergehenden Schätzwerten betreffend die Ausgleichs- und Umverteilungswirkung der budgetierten Beiträge. Der Zweck dieser Kalkulation ist, den Einfluss des Kürzungsfaktors zu verifizieren (Tabelle 5, Spalte 5), bzw. zu prüfen, ob die tatsächlichen Beiträge von den vorangekündigten budgetierten Beiträgen abweichen oder nicht (Tabelle 5, Spalte 14).

Die tatsächlichen Resultate hängen nicht nur von der Zusammensetzung der Verteilungsformel (A) ab, sondern auch von jedem einzelnen Kürzungsfaktor, der ja in der exklusiven Kompetenz (egal ob strategisch oder nicht) der Kantone liegt. Das System ist verzerrt im folgenden Sinne: Wenn ein Kanton, der zum Ausgleichssystem beitragen muss, einen Kürzungsfaktor verwendet, dann wird die Ausgleichswirkung entsprechend geringer. Der Bund muss jede Unzulänglichkeit in der Ausgleichsfinanzierung selbst übernehmen. Dazu kommen noch die Effekte der kantonalen Kommunikationspolitik gegenüber den Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen.

4.3.1 Die Ausgleichswirkung

Was die Ausgleichswirkung betrifft, schrumpft der Gesamtbeitrag der zahlenden Kantone von 162.869.968 Franken (Spalte 16) auf 111.806.655 Franken, was einem Rückgang von fast 52 Mio. Franken entspricht. Sieben der zehn Nettozahlern (ZH, SZ, NW, ZG, BL, SH, AG) leisten einen wesentlich kleineren Beitrag zum Finanzausgleich, weil sie ihr Recht auf Beitragskürzung geltend gemacht haben. Auch der Kanton Zug, der finanziell stärkste Kanton, spart 7,86 Mio. Franken, d.h. 66 % seines Beitrags zum Finanzausgleich, weil er einen

Kürzungsfaktor von 50 % verwendet und folglich nicht mehr als 68,46 % des budgetierten Beitrages einzahlen muss. In demselben System wird aber der Kanton Genf (hohe finanzielle Kapazität, kein Kürzungsfaktor, die tatsächlichen Ausgaben übertreffen die budgetierten Ausgaben) bestraft: Sein Beitrag zum Ausgleichssystem steigt um mehr als 2,1 Millionen Franken (Spalte 17 im Vergleich zur Spalte 16).

Die begünstigten Kantone sehen ihren Gewinn aus dem Finanzausgleich von 162,5 Mio. Franken auf 146,8 Mio. zurückgehen, was einer Senkung von 16 Mio. Franken entspricht. Hierbei sind drei Punkte zu bemerken:

- (a) Da der Ausgleichseffekt bei den Nettozahlern stärker zurückgeht als bei den Nettoempfängern, muss der Bund die Finanzierung des Differenzbetrages übernehmen (146,8 Millionen – 111,8 Millionen = 35 Millionen Franken; Spalte 17).
- (b) Acht der 16 Nettoempfänger müssen auf einen Teil der Vergünstigungen verzichten, weil sie einen Kürzungsfaktor verwenden; weitere sechs werden hingegen dadurch benachteiligt, dass sie die budgetierten Beträge nicht vollständig ausbezahlen.
- (c) Die französisch- resp. italienischsprachigen Kantone (FR, TI, VD, VS, NE, GE, JU) verwenden keinen Kürzungsfaktor; die Subventionen für die Versicherten in den Kantonen TI, VS, GE und JU sind genauso hoch oder höher als die budgetierten Ausgaben (100 % oder mehr in Spalte 14). Freiburg, Waadt und Neuenburg liegen leicht über der 100 %-Grenze.

4.3.2 Die Umverteilungswirkung

Der Effekt der Kürzung und der Nichtauszahlung der budgetierten Ausgaben sind gleichermaßen wichtig. Dementsprechend geht der Gesamtbeitrag der Nettozahler-Kantone (wo das durchschnittliche Prämienniveau unter dem nationalen Durchschnitt liegt) von 54,1 Mio. Franken auf 30,7 Mio. Franken zurück. Vierzehn der achtzehn Kantone (LU, UR, SZ, NW, GL, ZG, SO, BL, SH, AR, AI, SG, GR und AG) werden durch diese Situation stark begünstigt. Der Kanton Wallis (VS) sieht sich als den einzigen Verlierer, obwohl er vom Kürzungsfaktor keinen Gebrauch macht und auch die Ziele des Verteilungsmodells respektiert. In den Nettoempfänger-Kantonen schrumpfen die empfangenen Subventionen von 54,1 Mio. Franken auf 51,5 Mio. Franken. Gleich wie oben, muss auch hier der Bund eingreifen und die Differenz selbst finanzieren.

Man muss aber bemerken, dass es für die Kantone auf diesem Gebiet äußerst schwierig, wenn nicht gar unmöglich ist, sich strategisch zu verhalten. Sie haben nämlich keine Kontrolle über die individuellen Prämienbeiträge zur obligatorischen Krankenversicherung, liegt doch diese Frage vollständig in der Kompetenz der Krankenkassen, die ihrerseits unter der Aufsicht des Bundesamtes für Sozialversicherung stehen. Zudem gibt es vielerlei Umstände, welche die Versicherungskosten beeinflussen und sich der direkten oder indirekten Kontrolle der Kantone entziehen.

5. Schlussfolgerungen

5.1 Bemerkungen

Die Realisierung der partiell öffentlichen Finanzierung der Krankenversicherung ist schon des Öfteren Gegenstand parlamentarischer Eingriffe gewesen. Dadurch waren (und werden) die Resultate hauptsächlich in zwei Richtungen beeinflusst.

5.1.1 Der Prämienunterschied

Der aktuelle Verteilungsschlüssel, der im Abschnitt 3 erläutert wurde, rührt von der partiellen Überprüfung (17. Juni 1996) der Verordnung vom 12. April 1995 über die Beiträge des Bundes zur Prämienverbilligung in der Krankenversicherung. Doch im selben Jahr war der Schlüssel bereits heftig umstritten. Elf Kantone (AG, AR AI, GL, GR, LU, NW, SG, SH, SZ, TG) haben eine Kantonsinitiative eingereicht, welche die Streichung des zweiten Satzes aus dem Artikel 66, Absatz 3 des KVG forderte. Es ist diese Textstelle, die es ermöglicht, den kantonalen Prämiendurchschnitt bei der Berechnung der Bundessubvention (zweite Hälfte der Formel A) in Betracht zu ziehen. Am 19. und 20. Juni 1996 wurden dem Nationalrat und dem Ständerat zwei weitere Initiativen mit dem gleichen Inhalt vorgelegt. Alle Initiativen werfen dem Bundesrat vor, die Verordnung vom 12. April 1995 bereits sechs Monate nach ihrem Inkrafttreten modifiziert zu haben. Das Hauptargument ist das Folgende: Die Kantone hatten die Möglichkeit der Berücksichtigung des kantonalen Prämiendurchschnitts in zwei aufeinander folgenden Verhandlungen über das KVG bzw. über die erste Verordnung bezüglich der Bundesbeiträge zurückgewiesen (Amtliches Bulletin der Vereinigten Bundesversammlung, 1997, Herbstsession: 1740 und 1743). Anfang 1998 schlug die Ständerat-Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit einen Kompromiss vor, der vorsah, den Prämienunterschied als Variable aus dem Verteilungsmodell zu entfernen, gleichzeitig aber gestattete, dass der Bundesrat die kantonalen Prämienindizes und ihre Abweichungen vom nationalen Durchschnitt spätestens bis Ende 2001 berücksichtigt. Dieser Kompromiss wurde dann im Gesetz vom 20. März 1998 fixiert, was die Abänderung des KVG nach sich zog. Mit der Berechnung der Inzidenz aufgrund der Prämienunterschiede (Spalten 18 bis 20) hat man ab 2002 aufgehört.

5.1.2 Der Kürzungsfaktor

Betreffend die öffentlichen Beiträge zur Prämienverbilligung der Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen stellte 1998 das mit der Implementierung der Maßnahmen beauftragte Eidgenössische Departement des Innern fest: Die Ausführung durch die Kantone lasse zu wünschen übrig, und insgesamt haben die Maßnahmen das anvisierte Ziel bezüglich der Sozialpolitik nicht verwirklichen können. Dies erklärt die Absicht, den Kantonen ab dem Jahre 2000 strengere Direktiven sowie eine vom Bund fixierte Norm (Sécurité sociale 2/1998: 94 und 5/1998: 273) aufzuzwingen. Das Bundesgesetz, welches das KVG in diesem Sinne modifizierte, wurde am 24. März 2000 verabschiedet (Bundesblatt 2000: 2074). Das neue Gesetz hat zwar die Freiheit der Kantone in der Verwendung eines Kürzungsfaktors von maximal 50 Prozent (Tabelle 5, Spalte 5) nicht abgeschafft, es will aber zusehen, dass die von den Kantonen budgetierten Beiträge an die unteren Einkommensschichten tatsächlich

und ohne Verzug ausbezahlt werden (d.h. die effektiven Auszahlungen sollen 100 % erreichen; s. Spalte 14, Tabelle 5). Wie aus der Analyse der Resultate in Abbildung 2 hervorgeht, hat diese Maßnahme ihre Wirkung nicht ganz verfehlt, sind doch die Ersparnisse der Kantone zu Ungunsten der Versicherten von 44 % auf ca. 26 % der budgetierten Beiträge zurückgegangen. Zudem haben 19 von den 26 Kantonen zumindest 90% ihrer Budgets von 2000 tatsächlich ausgeschöpft.

5.1.3 Eine gescheiterte Initiative

Um dem weiteren Anstieg der Krankenkassenprämien entgegenzutreten und die Umverteilung zwischen Besserverdienenden und untersten Einkommensgruppen im Rahmen des KVG zu verbessern, hat die Sozialdemokratische Partei der Schweiz (SPS) im Juni 1999 beim Bundesrat eine Volksinitiative eingereicht.⁶ Unter dem Titel „Gesundheit muss bezahlbar bleiben“ zielte die Vorlage darauf ab, die obligatorische Krankenversicherung künftig über die Mehrwertsteuer (MwSt) und einkommens- sowie vermögensabhängige Beiträge zu finanzieren.

Am 18. Mai 2003 wurde die SPS-Initiative mit einer überraschend großen Deutlichkeit verworfen. Bei einer Stimmbeteiligung von 50% betrug der Nein-Stimmen-Anteil 72,9%. Zudem brachte das Referendum in allen 26 Kantonen ein negatives Ergebnis für die Vorlage. Für diese unmissverständliche Ablehnung lassen sich hauptsächlich zwei Gründe nennen:

- Das Versprechen der Prämienenkung hat die drohende Perspektive einer zusätzlichen MwSt-Erhöhung nicht aufgewogen.
- Konkrete Ansätze für einen territorialen Prämienausgleich waren in der Initiative nicht vorgesehen.

Trotz der bestehenden Schwierigkeiten hinsichtlich des dezentralisierten Mechanismus der Prämienverbilligung scheint folglich das heutige Finanzierungssystem eine breite Unterstützung unter den Versicherten zu genießen. Dies mag zwar auf die augenblickliche *Funktionsfähigkeit* des Kopfprämienmodells hindeuten, stichhaltige Folgerungen über die *Nachhaltigkeit* des Systems – die Kernfrage der gegenwärtigen gesundheitspolitischen Debatte in Deutschland – lassen sich jedoch nicht formulieren. Aus unseren Untersuchungen geht aber eindeutig hervor, dass die Verteilung von Prämienzuschüssen im Rahmen eines dezentralisierten Verwaltungsmechanismus den teilnehmenden Autoritäten einen verstärkten Anreiz zu strategischem Verhalten bietet. Dies kann zu erheblichen Verzerrungen im Allokationssystem führen. Aufgrund der unbestreitbaren Ähnlichkeiten zwischen Deutschland und der Schweiz angesichts des föderativen Staatsaufbaus sowie der Verteilung von Kompetenzen zwischen Bund und Ländern (bzw. Kantonen) ist bei der gegenwärtigen deutschen Finanzierungsreform besondere Vorsicht geboten. Die kritischen Punkte sind im folgenden letzten Abschnitt zusammengefasst.

⁶ Für den Wortlaut der Initiative vgl. „Verfügung vom 4. August 1999 der Schweizerischen Bundeskanzlei“, siehe <http://www.admin.ch/ch/d/ff/1999/7308.pdf>

5.2 Aussichten

Die Analyse der Entwicklungen im Jahre 2000 mündet in vier Konklusionen, die auf potenzielle Probleme der dezentralisierten öffentlichen Finanzierung in den Sozialversicherungen hindeuten. Zum Schluss werden drei Vorschläge aufgeführt.

1. Erlaubt man die Teilnahme der Kantone an der Finanzierung des KVG, dann soll man auch zusehen, dass die Verteilungsformel im Inneren kohärent ist und das „Hin und Her“ bezüglich der kantonalen Beitragszahlung vermieden wird.

Formel (A) birgt etliche Spannungen in sich, denn sie stützt sich auf zwei verschiedene Messgrößen (Finanzkraft der Kantone, bzw. Prämienunterschied), die miteinander nicht notwendigerweise korrelieren. Fazit: Man kann nicht zwei Ziele durch eine einzige Formel anstreben. Da die zweite Messgröße ab 2002 verschwunden ist, wollen wir mit dieser Folgerung nichts anderes erreichen, als dass andere Länder aus der Erfahrung der Schweizer eine Lehre ziehen und nicht den gleichen Fehler begehen.

2. Auf Kriterien, welche in der Verteilungsformel berücksichtigt werden, sollten die Kantone keinen Einfluss haben. Als solch störender Einfluss lässt sich der Kürzungsfaktor nennen.

Die Resultate für das Jahr 2000 lassen die Motive des Gebrauchs von Kürzungsfaktoren nicht erkennen. Soll der Gebrauch von Kürzungsfaktoren darauf hindeuten, dass einige Kantone sich weigern, das bundesstaatliche Konzept über die „bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnisse“ vollständig zu akzeptieren, oder sind Maßnahmen dieser Art eher mit der kantonalen Haushaltsstrategie zu erklären, da sie unter anderem darauf zielen, eine zu intensive Teilnahme des Kantons an der Finanzierung der gesetzten Ziele des Ausgleichssystems zu vermeiden? In Anbetracht dieses Dilemmas bleibt nichts anderes festzustellen, als dass die andauernde Steigerung der Versicherungsprämien nicht befriedigend gezügelt wird, während die gesetzlich zur Prämienverbilligung bestimmte Finanzhilfe nicht vollständig ausbezahlt wird, und dies gilt verstärkt für die geprüfte Periode. Vergleicht man den theoretisch auszahlenden Betrag (3.319,5 Mio. Franken) mit dem tatsächlich ausgezahlten Betrag (2.533,5 Mio. Franken), dann lässt sich feststellen, dass das Ziel der Prämienverbilligung im Jahre 2000 bloß zu 76 % erreicht wurde. Fazit: Es muss überprüft werden, ob die Vermittlungsrolle der Kantone, welche in der Umverteilung als eine Art Filter funktionieren, überhaupt sinnvoll ist.

Was das angestrebte Ziel betrifft, lässt die vorliegende Situation eine gewisse Ambiguität durchschimmern. Erstens, in der auf Bundesebene gebrauchten Terminologie spricht man meistens über Versicherte in „bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen“, manchmal spricht man aber über Versicherte in „unteren Einkommensschichten“. Haben die beiden Begriffe dieselbe Bedeutung? Und wo liegt die Grenze, unterhalb deren die Einkommen (welche?) als niedrig zu bezeichnen sind? Es mag dafür verschiedene Interpretationen geben, und anscheinend wollen manche Kantone, welche ihr Recht auf die Beitragskürzung ausüben, die nach ihrer Ansicht viel zu großzügige bundesstaatliche Interpretation nicht teilen. An diesem Punkt muss man sich für einen der zwei Wege entscheiden. Entweder akzeptiert man, dass die Kantone unterschiedliche Standpunkte haben dürfen, und in diesem Fall muss der Bund sein Bestreben nach Einheitlichkeit aufgeben, oder man zieht die Einstimmigkeit vor, dann aber muss der Mechanismus der Beitragskürzung abgeschafft werden.

3. Unter wirtschaftspolitischem Gesichtspunkt kann man die Vereinbarkeit zwischen den explizit anvisierten Zielen und den eingesetzten Mitteln (einschließlich der finanziellen Instrumente) bezweifeln. Wenn man anerkennt, dass die im vorliegenden Artikel analysierte staatliche Intervention dazu dient, gewissen Versicherten in „bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen“ oder in den „unteren Einkommensschichten“ eine gezielte finanzielle Unterstützung zur Verringerung ihrer Prämienbelastung zu gewähren, dann muss man auch gestatten, dass zwischen derjenigen Regierungsebene, welche dieses Feld der Sozialpolitik steuert (hier: dem Bundesstaat), und den begünstigten Versicherten eine *direkte* Beziehung zustande kommt.

Nach dieser Logik ist die Einschaltung einer mittleren Regierungsebene (hier: der Kantone) nicht gerechtfertigt:

- a) Es geht um die Einschaltung einer mittleren Ebene, die zum anvisierten Ziel nicht den geringsten Beitrag leistet.
 - b) Die budgetären Angelegenheiten des Kantons überschneiden sich mit der vom Zentrum angestrebten Umverteilungspolitik. Infolge des haushaltsstrategischen Verhaltens der Kantone kommen den anfänglichen (partiell gemilderten) Ungleichheiten zwischen den Versicherungsprämien zusätzliche Ungleichheiten hinzu.
 - c) Schließlich, wie die Schätzwerte für die Ausgleichswirkung demonstrieren, ist es unmöglich, mit einem einzigen Instrument (d.h. mit der Formel A) zwei verschiedene wirtschaftspolitische Ziele zu bewältigen (Umverteilung und Finanzausgleich), wenn diese miteinander nicht notwendigerweise verbunden sind.
4. Zum Schluss lässt sich noch feststellen, dass der „ausgleichende“ Teil der Verteilungsformel nicht ganz befriedigend ist. Wie oben gezeigt, beträgt dieser 111,8 Mio. Franken (Tabelle 6, Spalte 17) für die Nettozahler-Kantone und 146,8 Mio. Franken für die Nettoempfänger-Kantone, auf einem Gesamtvolumen von 1.438,5 Mio. Franken von bundesstaatlichen Subventionen. Dies entspricht einem Ausgleichseffekt von ca. 11 Prozent. Es ist doch bekannt, dass viele andere Ausgleichsinstrumente des Bundes wesentlich effektiver funktionieren (Dafflon 1995: 216).

Anhand dieser vier Feststellungen lassen sich drei Empfehlungen formulieren.

- (i) *Die Kürzungsfaktoren sollen abgeschafft werden.* Die Umverteilungspolitik soll weder unter dem Einfluss solcher strategischen Elemente wie dem Kürzungsfaktor stehen, noch soll sie von solchen exogenen und unbeherrschten Variablen abhängen wie den inter- und intrakantonalen Disparitäten zwischen den individuellen Versicherungsprämien.
- (ii) *Die Prämienunterschiede sollen im Weiteren nicht berücksichtigt werden.* Man sollte vermeiden, die redistributive Zielsetzung, d.h. die Hilfeleistung an Versicherte in bescheidenen Verhältnissen, und die ausgleichende Zielsetzung, welche nicht die Lage der versicherten Individuen, sondern die Lage der Kantone beeinflusst, miteinander zu vermengen. Ab dem Moment, wo der Prämienunterschied als Variable aus der Verteilungsformel eliminiert wird (was ab 2002 in der Schweiz tatsächlich der Fall ist), bleibt der Finanzausgleich die einzige Rechtfertigung für die Einschaltung der Kantone. Der Finanzausgleich aber lässt sich durch andere Instrumente viel effektiver ausführen.

- (iii) *Die Kantone sollen aus dem Mechanismus ausgeschaltet werden.* Diejenige Regierungsebene, welche die Sozialversicherungspolitik am besten steuern kann, soll mit den Versicherten in direkte Verbindung gebracht werden, ohne dass eine andere Regierungsebene dazwischen steht. Denn die Verteilungsgerechtigkeit ist ein nationales Ziel, und wegen des hohen Grades an Mobilität der wirtschaftlichen Akteure im nationalen Raum ist die Verantwortung für die Verwirklichung dieses Zieles der Ebene des Bundesstaates zugewiesen. Die Kantone sollen sich hier nicht einmischen. Die Ausschaltung der Kantone bedeutet, dass der Bund die Beitragspflicht der Kantone (1.140 Mio. Franken im Jahre 2002; Tabelle 3) übernimmt, wodurch der totale Beitrag des Bundes höher wird. Dieselbe Maßnahme würde auch auf den Finanzausgleich einwirken (146 Mio. Franken im Jahre 2000; Tabelle 6, Spalte 17). Doch beide Effekte lassen sich im Rahmen des neuen Finanzausgleichs durch die Anpassung der Salden der kantonalen Beiträge im Ausgleichsfonds ohne weiteres kompensieren.

Literatur

- Balthasar, A. (1999): Evaluation du système de réduction de primes dans les cantons en 1997. *Sécurité Sociale*, OFAS, 1/1999, pp. 25–28.
- Dafflon, B. (1995): *Fédéralisme et solidarité: étude de la péréquation en Suisse*. Université de Fribourg, Institut du Fédéralisme, Études et colloques 15.
- Dafflon, B. (2002): *Fédéralisme et sécurité sociale en Suisse: le cas de l'assurance maladie*. In: Cattoir: De Bruycker; Dumont; Tulkens; Witte (eds): *Autonomie, solidarité et coopération, Quelques enjeux du fédéralisme belge*. Editions Larcier, Bruxelles, pp. 175–209.
- Gerlinger, Th. (2003): *Gesundheitsreform in der Schweiz : ein Modell für die Reform der Gesetzlichen Krankenversicherung?* In: *Jahrbuch für kritische Medizin*, Bd. 38: *Gesundheitsreformen – internationale Erfahrungen*. Hamburg, S. 10–30.
- Haari, R.; Rüefli, C.; Vatter, A. (2002): *Comment s'expliquent les différences intercantionales des coûts de la santé*. *Sécurité Sociale*, OFAS, 2002/1, pp. 14–16.
- Hegner, M. (1998): *Rationalität der Anspruchsberechtigten in Sozialversicherungen*. *Mémoire de recherche*, Institut de recherches économiques empiriques, Université de Zurich, OFAS *Sécurité sociale* 1/1998.
- Helsana Assurance (2002): *Senso. Revue périodique de l'assurance*, 4/2002, Zürich.
- Meier, R. (1995): *La nouvelle loi sur l'assurance-maladie à l'approche de son entrée en vigueur*, *Sécurité sociale*, OFAS, 5/1998, pp. 236–240.
- Oates, W. (1999): *An Essay on Fiscal Federalism*. *Journal of Economic Literature*, vol. 37, September, pp. 1120–1149.
- OFAS (2002): *Statistique des assurances sociales suisses, Comptes globaux, Résultats principaux, Séries*. Office fédéral des assurances sociales, Berne, statistique annuelle 2000.
- OFAS: *Sécurité Sociale. Revue de l'Office Fédéral des Assurances Sociales*, Berne, diverses années.
- Rürup-Kommission (2003): *Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme*. Bericht der Kommission, Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, Berlin, August 2003.
- Siffert, N. (2000): *Quelques effets particuliers de la LAMal sur le financement*. *Sécurité Sociale*, OFAS, 4/2000, pp. 206–210.

Institutionelle Entwicklungspfade und reale Ausprägungen einer dezentralen Erledigung bundesstaatlicher Aufgaben im Sektor der Bau- und Wohnungspolitik

Gliederung

1. Problemaufriss
2. Regionale Öffnungsklauseln im Bau- und Raumordnungsgesetz 1998
 - 2.1 Steuerungstheoretische Bedeutung
 - 2.2 Steuerungseffekte auf der Programmebene: rezentral und dezentral, deregulativ und reregulativ
 - 2.3 Die Anwendung der Öffnungsklauseln: im Westen kaum Neues
 - 2.3.1 Unterlaufen der Öffnungsklauseln durch knappe Zeitvorgaben? Der Bund als Herr des Verfahrens
 - 2.3.2 Anwendung und Nichtanwendung in den Ländern: Ausmaß und Beweggründe
 - 2.3.3 Ermächtigung zum Verbot von Teilungsgenehmigungssatzungen (§ 19 V BauGB)
 - 2.3.4 Genehmigungsvorbehalt für Bildung von Wohneigentum im Gebiet einer Milieuschutzsatzung
 - 2.3.5 Ermächtigung zur Aussetzung der Siebenjahresfrist gemäß § 35 IV Nr.1c BauGB
 - 2.3.6 Ermächtigung zur Einführung einer Anzeigepflicht für von der Genehmigungspflicht freigestellte Bebauungspläne und Satzungen nach § 34 IV 1 BauGB (§ 246 Ia BauGB)
 - 2.3.7 Ermächtigungen zur Nichtanwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung (§ 246 VI BauGB) sowie zum Ausschluss des Rechtsanspruchs auf den Bau von Einkaufszentren (§ 246 VII BauGB)
3. Die Länderermächtigung für eine Kündigungssperrfrist im Rahmen des Mietrechtsreformgesetzes 2001
4. Vom sozialen Wohnungsbau zur sozialen Wohnraumförderung: das neue Wohnraumförderungsgesetz (WoFG) 2002
5. Regionale Anpassungs- und Ausgleichseffekte der Wohngeldnovelle 2001
6. Zusammenfassung der Ergebnisse und Folgerungen

Literatur

1. Problemaufriss

Die Bau- und Wohnungspolitik zählt nicht zu den bevorzugten Themen der Politikfeldanalyse. Dabei hat dieser Sektor eigentlich stärkere Beachtung verdient: Bau- und Wohnungspolitik sind oftmals ein Gegenstand grundsätzlicher ordnungspolitischer Kontroversen. Neben dieser hochgradigen ordnungspolitischen „Korsettierung“ ist gerade dieses Politikfeld ein aussagekräftiges Beispiel für die föderalstaatliche Praxis geteilter Bund-Länder-Zuständigkeiten und ebenso geteilter Finanzlasten. Auch rechnet „Wohnen“ zu den elementaren Daseinsgrundbedürfnissen und nimmt deshalb einen nicht unwichtigen Platz auf der Agenda der Bundes- und Landespolitik ein. Schließlich existiert ein zwischen Ost- und Westdeutschland nach wie vor „gespaltener Wohnungsmarkt“, was neben den bundesstaatlichen Aspekten auch die besonderen regionalen Bezüge dieses Themas verdeutlicht.

Die Frage nach Zusammenhängen zwischen der Bau- und Wohnungspolitik sowie räumlichen Aspekten des föderativen Systems Deutschlands lässt sich in doppelter Hinsicht präzisieren: Ausgangspunkt ist die kritisch nachfragende Überlegung, ob und inwieweit das in diesem Politikfeld jahrzehntelang praktizierte Modell der komplementären Programmentwicklung und Mischfinanzierung auf den beiden Ebenen von Bund und Ländern den Anforderungen der baulichen Entwicklung in städtischen und ländlichen Räumen sowie den Problemlagen und Angebotsstrukturen der regionalen (und lokalen) Wohnungsmärkte angemessen Rechnung trägt (vgl. Meisel 1997). Sind, so lautet dann eine Teilfrage, die bestehenden Regelungen und Verfahren der Gesetzgebung und des Gesetzesvollzugs geeignet, um eine nachhaltige und sozial verträgliche städtebauliche Entwicklung zu gewährleisten? Sind besagte Regelwerke ferner geeignet, um ein – sozialstaatlich-normativ wie konkret nachfrageseitig erwünschtes – Ausgleichen disparitärer Wohnbedingungen zu fördern sowie spezifische Wohnbedarfe bestimmter Räume und/oder sozialer Gruppen zu berücksichtigen?

Die daran anschließende zweite Teilfrage lautet: Werden Freiräume für länderspezifische Regelungen, die das bundeseinheitliche Gesetzesrecht den Bundesländern eröffnet, seitens der Länder aufgenommen und ausgestaltet? Mit welchen raum- und sozialwirksamen Effekten? Lässt sich aus der empirischen Überprüfung dieser Fragen als Schlussfolgerung ableiten, dass bau- und wohnungspolitische Aufgaben und Zuständigkeiten noch mehr, als das bisher schon der Fall ist, *dezentralisiert* werden sollten?

Die dezentrale Perspektive wird in der Forschung mit dem Ansatz einer „verräumlichten Politik“ aufgenommen. Dieser Ansatz, der auf der Annahme gründet, die Effektivität öffentlicher Politiken könne durch stärkere Einbeziehung regionaler bzw. lokaler Kontexte gesteigert werden (vgl. Kunz 2000), hat vorderhand vieles für sich. Doch selbst wenn wir diese Sichtweise einnehmen, lässt sich die Frage, ob *weiter* dezentralisiert werden soll, nicht einfach von der Warte abstrakter ordnungspolitischer Überlegungen aus bejahen. Vielmehr hängt die Antwort auf diese Frage ab vom vorhandenen Grad des flexiblen Problemlösungsvermögens und der tatsächlichen Anpassungsfähigkeit der existierenden bau- und wohnungspolitischen Zuständigkeiten und Instrumente. Anders gesagt: Bevor einer *Neu- und Umverteilung* öffentlicher Aufgaben in diesem Sektor, im Sinne einer weitergehenden Reduzierung zentralstaatlicher Vorgaben, das Wort geredet wird, ist zu prüfen, ob nicht schon die gegebene föderalstaatliche Kompetenzverteilung genügend Gestaltungsmöglichkeiten eröffnet, um eigenständige regionale Wege¹ (FN s. nächste Seite) zu gehen.

Dass es einer regional differenzierten Problemlösung bedarf, steht für viele Experten außer Zweifel. Mit hoher Wahrscheinlichkeit wird es in Deutschland beispielsweise auf dem Mietwohnungsmarkt auf absehbare Zeit Versorgungs-Disparitäten geben. Während vor allem in den großstädtischen Ballungsräumen der alten Bundesländer der Teilmarkt preisgünstiger Mietwohnungen nach wie vor Merkmale der Unterversorgung aufweist und der hier bestehende Wohnungsmangel durch auslaufende Bindungen in den älteren Beständen des sozialen Wohnungsbaus verschärft wird, nimmt in ostdeutschen Städten aufgrund anhaltender Abwanderung der Wohnungsleerstand noch zu. Im Frühjahr 2001 stand in den fünf neuen Ländern knapp eine Million Wohnungen leer (SZ 21.03.2001). Die Feststellung Ulrich Pfeiffers (empirica), eine einheitliche Entwicklung der verschiedenen regionalen Wohnungsmärkte werde es kaum mehr geben (FAZ 20.07.2001), ist vor diesem Hintergrund gewiss zutreffend. Desgleichen sieht der Raumordnungsbericht der Bundesregierung „regionale Muster der Wohnungsversorgung“ verstetigt (Raumordnungsbericht 2000: 145). Wir müssen davon ausgehen, dass die im vergangenen Jahrzehnt stetig kleiner gewordene, aber immer noch vorhandene und auf absehbare Zeit bleibende Differenz in den Wohnbedingungen West- und Ostdeutschlands (vgl. Wohngeld- und Mietenberichte der Bundesregierung 1997 und 1999) bundeseinheitlicher Lenkung zwar weiterhin bedarf, aber gerade durch regionalisierte Förderkonditionen wirksamer bearbeitet werden kann.

Wenn dies so ist, liegt die Schlussfolgerung zunächst nahe, dass eine bundeseinheitliche Normierung, wie sie für den deutschen „unitarischen Bundesstaat“ (Konrad Hesse) generell und auch im Sektor der Bau- und Wohnungspolitik speziell kennzeichnend ist, *suboptimale Problemlösungen* hervorbringt. Indes: *Unitarische Programmformulierung* und *dezentrale Problembearbeitung*, die auf regionale Sonderbedarfe und konkurrierende Lösungsoptionen flexibel eingeht, müssen sich keineswegs ausschließen. Gemeint ist hiermit ausdrücklich nicht die bekannte vertikal-funktionelle Arbeitsteilung im deutschen kooperativen Föderalismus, derzufolge die Länder die Gesetze des Bundes im Regelfall ausführen. Vielmehr geht es hier um den bisher wissenschaftlich weitgehend vernachlässigten Tatbestand, dass die zentralisierte Gesetzgebung in sich bereits eine dezentrale Komponente aufweist. Wie die empirische Analyse dieses Politikfeldes nämlich erhellt, zählt die Aufnahme von *Öffnungsklauseln*, die den Bundesländern im Feld der Bau- und Wohnungspolitik abweichende regionale Regelungen ermöglichen, in – zustimmungspflichtige – Bundesgesetze längst zum Repertoire der konsensdemokratisch ausgehandelten Rechtsetzung der Bundesrepublik (Holtmann 2000). Fritz Scharpfs Überlegungen, eine echte Reföderalisierung des deutschen politischen Systems könne unter anderem dadurch vorangebracht werden, dass in Bundesrecht eine „Experimentierklausel“ zugunsten eigenständiger Regelungen der Länder eingefügt wird (FAZ 07.04.2001), sind, wie im folgenden ausgeführt werden wird, beispielsweise im Bau- und Raumordnungsgesetz von 1998 als Grundidee bereits verwirklicht.

¹ Die regionale Ebene politischen Handelns wird i.f. mit den Bundesländern gleichgesetzt. Damit ist die denkbare Spannweite des Begriffs Region i.e.S. als „institutionalisierte Handlungsarena oberhalb der Gemeindeebene und unterhalb der staatlichen Ebene“ (Fürst 1993: 293) zweifellos nicht ausgeschöpft. Auch wird nicht bestritten, dass auf regionaler Ebene „Problemräume“ und „Zuständigkeitsräume“ auseinander klaffen können. Doch innerhalb der von uns beschrittenen Arena sind die Bundesländer die politischen Handlungsträger, bei welchen die territoriale Zuständigkeit und die sektorale Problembearbeitung angesiedelt sind.

Wenn folglich regionale Sonderwege unter dem Dach von Bundesrecht nachweislich möglich sind, dann erscheint es nicht zwingend, die mit dem bundesdeutschen kooperativen Föderalismus gegebene Architektur dieses „institutionalisierten Raumes“ (Fürst 1993) als räumlichen Bezugspunkt unserer Überlegungen von vornherein aufzugeben. Erst recht besteht kein Anlass, zu Lasten des Handlungsverbundes der im bundesdeutschen Mehrebenensystem existierenden gebietskörperschaftlichen Einheiten neue funktionsräumliche Einheiten zu ersinnen, um die gegebenen Kompetenzstrukturen „nach unten“ umzuschichten. Über eine „Dezentralisierung öffentlicher Aufgaben“ im Feld der Wohnungspolitik nachzudenken, heißt nicht, ein anderes institutionelles Arrangement in der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern – sei es im Sinne eines Trennkonzpts, sei es in der umgekehrten Richtung einer Re-Zentralisierung zugunsten der Ebene zentralstaatlicher Programmformulierung – a priori für wünschenswert zu erklären.

Wohlgemerkt: Für die Optimierung von Problemlösungen ist die Einbeziehung lokaler Rationalitäten und einer ortsnahen Problemsicht zweifellos vorteilhaft. Aber nochmals: Es könnte ja sein, dass Erwartungen eines Bedeutungs- und Zuständigkeitsgewinns der regionalen wie auch der lokalen Ebene, die mit der Forderung nach problemgerechter „Verräumlichung von Politik“ einhergehen, in vorhandenen Strukturen und Rechtssetzungsverfahren möglicherweise schon berücksichtigt sind. Ob sektoral dennoch auftretende Steuerungsprobleme durch eine weitergehende Verlagerung von Zuständigkeiten nach „unten“ tatsächlich gemindert werden können, muss erst Gegenstand empirischer Überprüfung sein.

Im Folgenden wird anhand vier ausgewählter Regelungsnormen und Regelungsmaterien empirisch-deskriptiv aufgezeigt, ob und inwieweit Regelungen des Bundesgesetzgebers derart a) durch eigene landesrechtliche Richtlinien ergänzt und b) auf der regionalen bzw. lokalen Vollzugsebene implementiert werden, dass standortbezogene Besonderheiten bzw. (sub)regionale Sonderbedarfslagen angemessene Berücksichtigung finden. Zwei der ausgewählten Fallbeispiele sind dem Typus regulativer Programme, zwei andere den distributiven Programmen zuzuordnen. Der bei Diskussionen der ARL-Arbeitsgruppe ins Spiel gebrachte Evaluationsaspekt kann dabei in die Betrachtung in zwei Fällen mit einbezogen werden. Einmal lässt sich an der Praxis der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen aufzeigen, in welcher Weise sich regulatives Handeln und dessen Aussetzung sich jeweils auswirken. Zum anderen wird bei der Darstellung der Effekte des novellierten Wohngeldgesetzes auch die Frage nach „effektiver“, d.h. bedarfsgerechter Allokation öffentlicher Mittel behandelt.

Die Frage nach einer flexiblen Umsetzung bundeseinheitlicher Gesetzgebung – in dem Sinne, dass regionalen Sonderwegen Raum gegeben wird – soll nachfolgend zunächst am Beispiel der Öffnungsklauseln des Bau- und Raumordnungsgesetzes (BauROG) von 1998 und sodann am Beispiel der Mietrechtsnovelle 2001 untersucht werden. Um der Frage nach der Effizienz und dezentralen Passgenauigkeit von Bundesrecht nachzugehen, werden die ländersseitige Implementation des Wohnraumförderungsgesetzes 2001 sowie die Verteilungswirkungen der zum 1. Januar 2001 in Kraft getretenen Wohngeldnovelle in den Blick genommen.

2. Regionale Öffnungsklauseln im Bau- und Raumordnungsgesetz 1998

2.1 Steuerungstheoretische Bedeutung

Dass Bundesgesetze Länderöffnungsklauseln enthalten, ist ein manchen Landes- und Kommunalrechtsexperten geläufiges Gestaltungsmittel der Gesetzgebung², das in der Politikwissenschaft bislang unbeachtet geblieben ist. Dies ist deshalb erstaunlich, weil es sich hierbei um eine Variante *föderalstaatlich verhandelter Programmformulierung* handelt, die zu Zwecken der legislatorischen Steuerung von politischen Konflikten im bundesdeutschen Föderalismus seit Jahren ganz undramatisch praktiziert wird. Aus steuerungs- bzw. handlungstheoretischer Perspektive stellen sich Länderöffnungsklauseln als ein Instrument dar, das Möglichkeiten erschließt, die legislatorischen Sperreffekte, die aus konträren Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat erwachsen können, mit einer Paketvereinbarung der besonderen Art zu umgehen. Auf diese Weise können Blockaderisiken, die entweder durch eine parteipolitische Aufladung von Sachkonflikten³ auftreten oder als Bund-Länder-Streitigkeiten oder aber auch im horizontalen Länder-Länder-Verhältnis aufbrechen können, konsensual unter Kontrolle gebracht werden. Öffnungsklauseln bieten die Möglichkeit, die kompetitiven Handlungsmuster des parlamentarischen Parteienwettbewerbs zu berücksichtigen und sie zugleich mit dem Prinzip föderalstaatlicher Kooperation zu verbinden.⁴ Der Preis für das Vermeiden von Entscheidungsblockaden ist, diese Annahme erscheint prima facie zwingend, Abstriche am Prinzip bundeseinheitlicher Gesetzesgeltung zu machen.

2.2 Steuerungseffekte auf der Programmebene: rezentral und dezentral, deregulativ und reregulativ

Selbst eine bloß enumerative Bestandsaufnahme rechtswirksam existierender Länderöffnungsklauseln liegt m.W. nicht vor. Der Verfasser dieses Beitrags ist selbst eher zufällig, im Rahmen einer Studie über programmbildende Faktoren und Akteure bei der Novellierung des BauROG 1998, auf die Existenz solcher Klauseln aufmerksam geworden. Dass es sich offenbar nicht um einen Ausnahmefall handelt, ergibt sich aus Hinweisen im Umfeld der rechtswissenschaftlichen Kommentierung des BauROG.

Dieser Ausschnitt des Baurechts gehört in die Sparte regulativer Politik. Gemäß der politikwissenschaftlichen „Programmlehre“ handelt es sich um ein regulatives Programm (vgl.

² Siehe hierzu Helmuth von Nicolai: Die Auswirkungen der Baugesetzbuch-Novelle und der Länderöffnungsklauseln für die neuen Länder. In: LKV 8. Jg. (1998), H. 9, S. 329–333 (Teil 1) und 9. Jg. (1999), Heft 6, S. 206–210 (Teil 2). Nicolai unterscheidet hier, allerdings ohne inhaltliche Spezifizierung, zwischen „Länderermächtigungsklauseln“ und „Länderabweichungsklauseln“ (1998: 329).

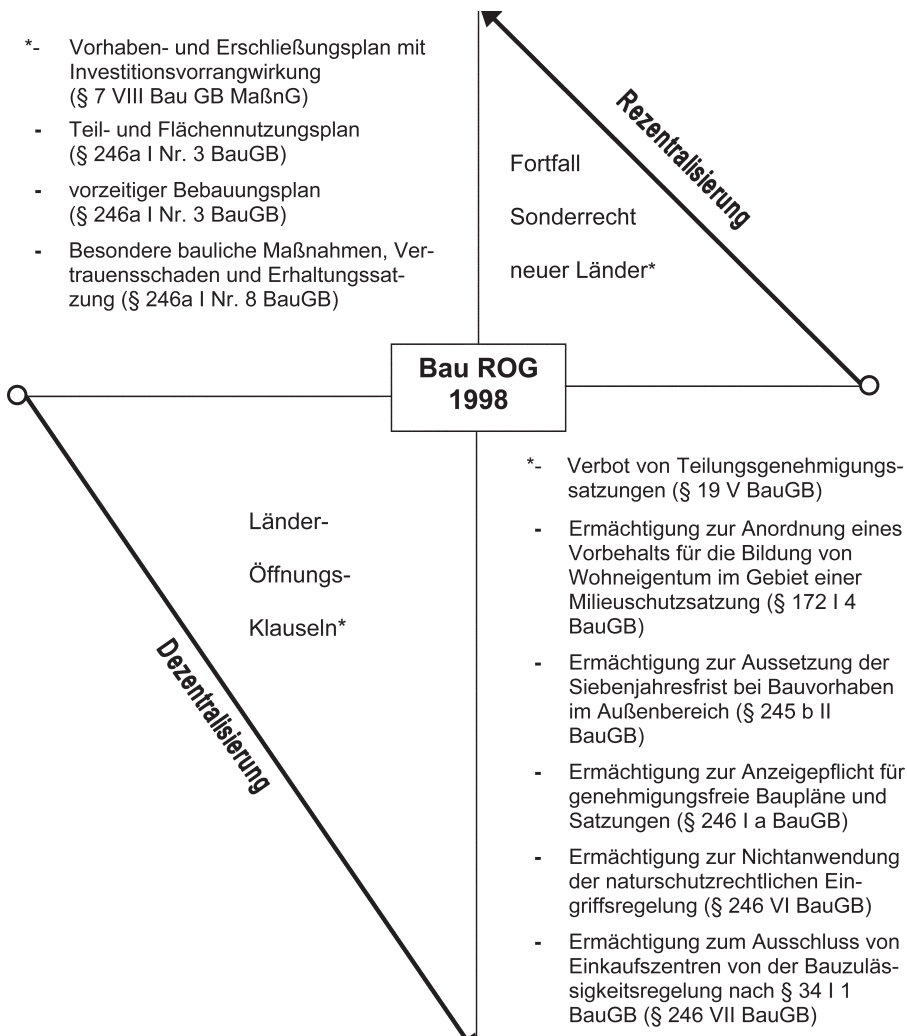
³ Hierzu grundlegend Gerhard Lehmbruch: Parteienwettbewerb im Bundesstaat. 3. Auflage, Wiesbaden 2000; Lehmbruchs These wird z.T. kritisch diskutiert in Holtmann, E.; Voelzkow, H. (Hrsg.): Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie. Wiesbaden 2000.

⁴ Vgl. hierzu meine frühere Fallstudie: Holtmann, E.: Gesetzgebung in der Wohnungspolitik des Bundes: Zur Rolle des parteipolitischen Faktors. In: Holtmann, E.; Voelzkow, H. 2000: 106 ff., hier besonders 124 f.

⁵ Lt. Renate Mayntz (1982) sind für regulative Programme u.a. charakteristisch: direkte Verhaltensbeeinflussung und hohe Zielgenauigkeit; relativ hoher Verwaltungsaufwand, speziell für Kontrolle und Sanktionen; Tendenz zu Normverstößen im Vollzug (von Bandemer; Cordes 1989: 296, mit Verweis auf Mayntz).

Benz 2001: 203 f.). Mittels Gesetzes- und Verordnungsrechts werden nämlich Eingriffe in bzw. verbindliche Vorgaben für das wirtschaftliche Handeln der Adressaten normiert⁵ (FN s. S. 286). Die mit dem novellierten BauROG beabsichtigten Regelungseffekte weisen dabei gleichzeitig in entgegengesetzte Richtungen: Zum einen werden, um dem Begehren des Bundes nach einer Vereinheitlichung des deutschen Städtebaurechts Rechnung zu tragen, einige ostdeutsche Sonderregelungen aufgehoben bzw. in modifizierter Form in Dauerrecht überführt (siehe hierzu Abbildung 1; im Einzelnen von Nicolai 1998: 329 ff.). Insoweit bewirkt die Gesetzesnovelle eine *Re-Zentralisierung*. Zum anderen sind, als Resultat des Vermittlungsverfahrens (Holtmann 2000), in das Baugesetzbuch insgesamt sechs Länderöffnungsklauseln eingefügt worden, die nach einer Einschätzung der Arbeitsebene der Landes-

Abb. 1: Rezentralisierung und Dezentralisierung im BauROG



verwaltung „in ihrer Nachhaltigkeit wesentlich stärker wirken als die ausgelaufenen Sonderregelungen aus dem Einigungsvertrag“ (von Nicolai 1999: 206). In diesen Teilen öffnet das Gesetz eine Tür zur *Dezentralisierung* (Abbildung 1).

Ermächtigt zu abweichenden Regelungen werden der jeweilige Landesgesetzgeber beziehungsweise, soweit es sich um Rechtsverordnungen handelt, die jeweilige Länderexekutive. Die Länder sind folglich dezentrale Akteure erster Ordnung. In ihrer Doppelfunktion als Träger örtlicher Planungshoheit und lokale Vollzugsorgane von Bundes- und Landesrecht sind indes die kommunalen Gebietskörperschaften letztendlich die Adressaten der regulativen Politik, die seitens eines Landes mit dem Instrument der Öffnungsklausel auf den Weg gebracht wird. Die Kommunen fungieren daher als dezentrale Akteure zweiter Ordnung.

Die intendierten Regulierungseffekte sind nicht nur auf der Achse *rezentral/dezentral* angeordnet, sondern überdies auf einer zweiten Achse, die zwischen den Polen *deregulativ/reregulativ* gezogen ist. Öffnungsklauseln, die es erlauben, ein landesrechtliches *Verbot* für bestimmte regelnde Satzungen der Kommunen auszusprechen, stehen neben solchen, die im Falle ihrer Anwendung ein *Gebot* für kommunale Regelungen vorgeben. Erstere Variante hat deregulierende Auswirkungen, letztere Variante wirkt reregulierend.

Hierbei wird deutlich: Die *Dezentralisierung* politischer Zuständigkeiten, hier in dem Sinne, dass eine vom bundesgesetzlichen Regelfall abweichende komplementäre Regelung auf Länderebene ermöglicht wird, hat nicht zwangsläufig mehr *Deregulierung* im Gefolge.

2.3 Die Anwendung der Öffnungsklauseln: Im Westen kaum Neues

Theoretisch können insgesamt vier Interessenlagen bzw. Handlungspräferenzen die Entscheidung eines Landes, von der Öffnungsklausel Gebrauch zu machen und damit vom Bundes-Grundsatz an möglichst einheitlicher Regelung abzuweichen oder dies nicht zu tun, leiten: 1. von Land zu Land unterschiedliche parteipolitische und/oder ordnungspolitische Optionen, 2. von Land zu Land unterschiedliche Bedarfslagen, 3. die Sondersituation der Stadtstaaten, 4. die Sondersituation der ostdeutschen Länder. Dass diese (zu Zwecken der Analyse getrennt aufgeführten) Handlungsoptionen in verschiedener Weise miteinander kombiniert werden, ist nicht nur grundsätzlich möglich, sondern auch wahrscheinlich. Aber gerade eine reiche Kombinatorik würde ja einen innovativen Kern der Öffnungsklauseln, nämlich durch flexible Gestaltung bundeseinheitlicher Normen der Vielfalt regional abweichender Lösungen Raum zu geben, bestätigen.

2.3.1 Unterlaufen der Öffnungsklauseln durch knappe Zeitvorgaben? Der Bund als Herr des Verfahrens

Die Annahme, dass der Bund sein oben bezeichnetes generelles Interesse, für möglichst einheitliches Gesetzesrecht zu sorgen, materiell nicht weiter verfolgen kann, sobald ein Bund-Länder-Kompromiss mit Inkrafttreten des Gesetzes förmlich besiegelt worden ist, liegt an sich auf der Hand. Doch offenbar kann die Rason des Bundes, die sich aus unitarischem Grundinteresse speist, auch nach Abschluss des Gesetzgebungsprozesses weiter fortwir-

ken. Folgt man kritischen Einschätzungen von Seiten der Ministerialverwaltung der Länder, hat sich der Bund, der insofern auch weiterhin Herr des Verfahrens bleibt, als er den Ländern sowohl das Rechtsinstrument (Gesetz oder Verordnung) als auch die Frist zur landesrechtlichen Implementation der Öffnungsklauseln vorgeben kann, Mittel und Wege gesichert, um sein strategisches Ziel, den Unitarisierungsverlust möglichst gering zu halten, durch die gesetzestechnische Hintertür doch noch durchzusetzen.

Dass der Bund bei der „Komposition“ des BauROG beide gerade beschriebenen Partituren, die Wahl der Rechtsnorm und die Setzung von Fristen, ins Spiel zu bringen wusste, ist zumindest für einen erfahrenen Länderakteur ausgemachte Sache. So mache die Übersicht der Länderöffnungsklauseln „deutlich, dass, wenn der Bund die Umsetzung der Länderermächtigung wünscht, er dies durch Rechtsverordnung ermöglicht und dann, wenn er es eigentlich nicht möchte, er die Hürde sehr hoch setzt, indem die Länderermächtigung nur durch Landesrecht wahrgenommen werden kann“ (von Nicolai 1999: 207). Zum anderen habe der Bund, weil die länderseitig ausgefüllten Öffnungsklauseln mit dem BauROG zeitgleich zum 1. Januar 1998 in Kraft treten mussten, „den Ländern keine Chance zur nahtlosen Einführung und Wahrnehmung der Länderermächtigungen gelassen“ (ebenda). So hätten die Länder für ihr eigenes nachgeschaltetes Gesetzgebungsverfahren lediglich ein knappes halbes Jahr, vom 5. Juli bis zum 31. Dezember 1997, Zeit gehabt. Dies deute auf ein „Manöver“ hin, „um die aus Sicht des Bundes ungeliebten Länderöffnungsklauseln dadurch leer laufen zu lassen, dass die Länderparlamente und Regierungen nicht schnell genug reagieren konnten“ (ebenda).

Träfe diese Kritik zu, so wäre zumindest im Bereich jener Öffnungsklauseln, die der Verabschiedung eines Landesgesetzes bedurften, der Korridor dezentraler Problemlösung bereits fühlbar verengt worden, bevor die Phase landesrechtlicher Implementation überhaupt hatte beginnen können.

2.3.2 Anwendung und Nichtanwendung in den Ländern: Ausmaß und Beweggründe

Die länderübergreifende Bilanz zeigt, dass in wenigen alten Bundesländern, nämlich nach unserer Kenntnis nur in Baden-Württemberg, Hamburg und Schleswig-Holstein – hinzu kommt noch Berlin – von den Ermächtigungsklauseln des BauROG Gebrauch gemacht worden ist: im Westen also kaum Neues. Rein rechnerisch ergeben 6 Öffnungsklauseln für 16 Länder insgesamt 96 Gestaltungsmöglichkeiten. Tatsächlich waren bis 1999 lediglich 17 Regelungsfälle registriert, „und dann auch nur einschränkend und zeitlich befristet“. Allein elf davon entfallen auf die neuen Bundesländer (Abbildung 2). Ersichtlich seien, so der bereits zitierte Experte auf der Ebene der Länder-Fachverwaltung, die Länderöffnungsklauseln „zu einem Surrogat“ der aufgehobenen sonderrechtlichen Regelungen des Einigungsvertrages geworden – was insofern überrasche, als nur zwei dieser Klauseln einen Bezug zu den spezifischen Problemlagen der neuen Länder hätten (ebenda).

Andererseits ist damit aber auch bestätigt, dass der spärliche Gebrauch der Öffnungsklauseln in Gänze nicht einfach auf restriktive gesetzestechnische „Manöver“ des Bundes zurückgeführt werden kann. Offenbar spielen neben grundsätzlichen Erwägungen regional differierende Bedarfslagen sowie fortbestehende Sonderbedarfe der neuen Länder eine

Abb. 2: Von den Ländern realisierte Ermächtigungsklauseln des BauGB

	B B	M .-V .	S a	S .-A .	Th	By	B .-W .
§ 19 B a u G B	+	+	-	+	-	-	-
§ 172 I 4 B a u G B	-	-	-	-	-	-	-
§ 245 b II B a u G B	+	+	+	-	-	-	+
§ 246 Ia B a u G B	+	+	+	-	-	-	-
§ 246 VI B a u G B	-	-	+	-	-	-	-
§ 246 V II B a u G B	+	-	-	-	-	-	-

	B	B r	H H	H e	N s .	N R W	R h .-P f.
§ 19 B a u G B	-	-	-	-	-	-	-
§ 172 I 4 B a u G B	-	-	+	-	-	-	-
§ 245 b II B a u G B	-	-	-	-	-	-	-
§ 246 Ia B a u G B	-	-	-	-	-	-	-
§ 246 VI B a u G B	+	-	-	-	-	-	-
§ 246 V II B a u G B	+	-	-	-	-	-	-

BB - Brandenburg
M.-V. - Mecklenburg-Vorpommern
Sa - Sachsen
S.-A. - Sachsen-Anhalt
Th - Thüringen
By - Bayern
B.-W. - Baden-Württemberg
B - Berlin

Br - Bremen
HH - Hamburg
He - Hessen
Ns. - Niedersachsen
NRW - Nordrhein-Westfalen
Rh.-Pf. - Rheinland-Pfalz
Saar - Saarland
S.-H. - Schleswig-Holstein

Quelle: von Nicolai (1999) und Angaben der Landesministerien

wesentliche Rolle. Das in der Anwendung und Nichtanwendung der Klauseln erkennbare Ost-West-Gefälle besteht übrigens unabhängig von parteipolitischen Präferenzen, da jene drei ostdeutschen Länder, die von den Klauseln relativ häufig Gebrauch machten, seinerzeit unterschiedlich regiert worden sind.⁶

Sieben Bundesländer, und zwar Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Hessen, Saarland und Thüringen, haben von keiner der Ermächtigungen des BauROG Gebrauch gemacht. Auch aus der Zusammensetzung dieser „abstinenten“ Ländergruppe lässt sich kein eindeutig parteipolitisch oder regionalspezifisch definiertes Begründungsmuster ableiten. Lediglich im Falle des Saarlands allerdings ist der völlige Verzicht auf ergänzendes Länderrecht prinzipiell begründet: Das Land beschritt den Weg der Öffnungsklauseln nach eigenen Angaben nicht, „da eine Wiedereinführung bundesrechtlich abgeschaffter Anzeige- bzw. Genehmigungsverfahren der politischen Zielsetzung der Landesregierung, Verfahren zu beschleunigen und zu deregulieren, widersprochen hätte“.⁷ Die anderen Länder, die keine der Öffnungsklauseln anwenden, begründen diese Zurückhaltung für einzelne Klauseln gesondert.

2.3.3 Ermächtigung zum Verbot von Teilungsgenehmigungssatzungen (§ 19 V BauGB)

Mittels dieser Öffnungsklausel kann der Landesgesetzgeber den Kommunen die Einführung besonderer kommunaler Genehmigungsverfahren untersagen bzw. die Aufhebung solcher bereits geltenden Vorschriften vorschreiben. Nur in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt wurde davon Gebrauch gemacht.

Der Regelungsverzicht anderer Länder wird teilweise inhaltlich präzisiert. In Berlin, wo für 4 Bezirke solche Genehmigungssatzungen existieren, wurde aus stadtplanerischen Erwägungen auf die deregulierenden Effekte dieses BauGB-Paragraphen verzichtet. „Die Verordnungen erfassen große Bereiche mit dem Ziel, eine Verdichtung der aufgelockerten durchgrünten Wohngebiete zu verhindern.“⁸ Das westdeutsche Flächenland Rheinland-Pfalz argumentiert: Der Erlass einer Teilgenehmigungssatzung ermögliche den kommunalen Gebietskörperschaften, „aus städtebaulichen Gründen ungünstige Grundstückszuschnitte zu vermeiden“.⁹ Für das Land Bremen kam eine aufhebende Rechtsverordnung gleichfalls nicht in Betracht. Gerade „umgekehrt“ sei in der Stadtgemeinde ein Bedürfnis für den Erlass von Teilungssatzungen gesehen worden, um die Parzellierung von Dauerkleingärten und die Mindestgrößen von Grundstücken steuern zu können.¹⁰

Hessen verweist eher allgemein darauf, dass seine Kommunen keinen Änderungsbedarf angemeldet hätten.¹¹ Eine der Freigabe von Genehmigungen entgegenstehende Interes-

⁶ In der zweiten Jahreshälfte 1998 wurde Brandenburg von einer SPD-Alleinregierung, Mecklenburg-Vorpommern von einer CDU/SPD-Koalition, Sachsen von einer CDU-Alleinregierung geführt.

⁷ Saarland, Ministerium für Umwelt, Abt. C, 28.02.2002.

⁸ Berlin, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, IV A 23, 19.03.2002.

⁹ Rheinland-Pfalz, Ministerium der Finanzen, 01.07.2002.

¹⁰ Freie Hansestadt Bremen, Amt für Wohnung und Städtebauförderung, 25.06.2002.

¹¹ Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, 24.07.2002.

senlage der kommunalen Ebene wird auch von NRW ins Feld geführt: Das Land habe sich „entsprechend dem Wunsch des Deutschen Städtetags und der beim Planspiel der Bundesregierung beteiligten Kommunen im Vermittlungsverfahren für eine Beibehaltung der Teilungsgenehmigung ausgesprochen“. Folglich sehe man keinen Anlass, das den Gemeinden durch den Wortlaut des BauGB eingeräumte Satzungsrecht wieder zu beschränken.¹² Ähnlich verweist Niedersachsen auf die Belange einer gestärkten kommunalen Selbstverwaltung.¹³ Mit lokal unterschiedlichen Bedarfslagen, die es zu berücksichtigen gelte, argumentiert auch Thüringen: Es hänge „von der Art eines Bebauungsplanes“ ab, ob Bedarf für eine Satzung bestehe oder nicht. „Dies kann kaum für das ganze Land entschieden werden.“¹⁴ Desgleichen lässt es das Land Schleswig-Holstein willentlich zu, dass seine Gemeinden von der Möglichkeit, Teilungssatzungen zu erlassen, „gelegentlich Gebrauch“ machen.¹⁵

Weshalb diese Öffnungsklausel ausschließlich in Ostdeutschland – und hier nicht von allen Ländern – angewandt worden ist, erschließt sich nicht auf den ersten Blick. Ein Grund könnte darin liegen, dass die betreffenden Länder der Planungskompetenz ihrer eigenen Kommunen, die aufgrund der noch nicht durchgeführten kommunalen Gebietsreform zu meist den untersten Ortsgrößenklassen angehören, nicht recht trauen und deshalb satzungsförmig gedeckte Verwaltungsakte befürchten, die sich auf private Ansiedlungs- und Bauvorhaben nachteilig auswirken. In den Ländern Westdeutschlands hingegen hat man übereinstimmend auf den Gebrauch der Klausel verzichtet, um die kommunalfreundlichen Regelungsmöglichkeiten des Bundesgesetzes nicht zu verbauen. Regionale Sonderbestimmungen hätten andernfalls wie ein landesrechtlicher Sperrschieber für *lokale Dezentralität* gewirkt.

2.3.4 Genehmigungsvorbehalt für Bildung von Wohneigentum im Gebiet einer Milieuschutzsatzung

Die Bildung von privatem Wohneigentum ist ein parteiübergreifend positiv besetztes wohnungspolitisches Ziel. Auch spezielle Förderprogramme, die im Rahmen der Städtebauförderung der 70er Jahre finanzielle Anreize boten, Wohneigentum in innerstädtischen Wohnlagen zu erwerben, waren anfangs politisch unumstritten, schien es doch förderwürdig, durch Sanierung und Modernisierung des zum Teil überholungsbedürftigen Bestands die bauliche und soziale Aufwertung innerstädtischer bzw. zentrumsnaher Quartiere zu fördern.

Bald wurde jedoch erkennbar, dass speziell in großstädtischen Ballungsgebieten mit angespanntem Teilmarkt preisgünstiger Mietwohnungen außer den programmgemäß erwünschten Effekten auch nichtintendierte Nebenfolgen auftraten. Die sogenannte Luxussanierung von Mietwohnungen vormals einfachen und mittleren Wohnstandards und deren nachmalige Umwandlung in Eigentumswohnungen erwies sich nämlich in westdeutschen Großstädten für Investoren als ausgesprochen attraktive Kapitalanlage. In dem Maße aber, wie Altbau-

¹² Nordrhein-Westfalen, Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport, 28.03.2002.

¹³ Niedersächsisches Innenministerium, 02.10.2002.

¹⁴ Freistaat Thüringen, Innenministerium, 20.03.2002.

¹⁵ Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein, Ref. IV 511, 04.03.2002.

wohnungen umgewandelt wurden und die Umnutzungsspekulation auch auf jene Bestände des sozialen Wohnungsbaus übergriff, die aus der sozialen Mietbindung herausfielen, wurde das Segment preisgünstiger Mietwohnungen, das für die Wohnversorgung einkommensschwacher bzw. schwer vermittelbarer Haushalte (etwa Alleinerziehende, Kinderreiche, Aussiedler, Rentner und Sozialhilfeempfänger nahe und unterhalb der Armuts Grenze) notwendig ist, teilweise dramatisch verknappt.

Problemverschärfend kam hinzu, dass im Gefolge der Umwandlungsaktivitäten finanziell und sozial schwache Altmietler aus ihren Wohnungen und Wohnvierteln verdrängt wurden, weil ein Teil der Modernisierungskosten – legal – auf die Miete umgelegt werden kann, viele dieser Altmietler aber die Mieterhöhungen nicht verkraften konnten. Das Umwandlungsgeschehen bewirkte folglich nicht nur die Verknappung des Angebots an preiswerten Mietwohnungen, sondern führte auch zu einer Entmischung (Segregation) gewachsener Wohnstrukturen. Der Sozialgeograph Winfried Killisch hat in seinen Untersuchungen für Nürnberg nachgewiesen, dass sich unter verdrängten Mietparteien vornehmlich mittlere und ältere Altersgruppen befanden; Angehörige der Unterschicht und unteren Mittelschicht waren mit über 60 % überproportional vertreten.¹⁶

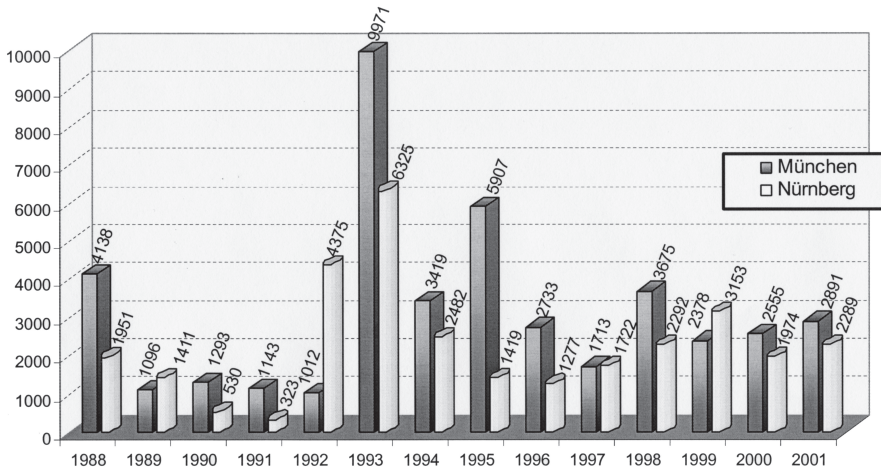
Die nachteiligen Effekte der Umwandlungen traten praktisch in allen westdeutschen Großstädten auf. Da eine förmliche gesetzliche Handhabe fehlte, entwickelten die kommunalen Akteure einen bemerkenswert kreativen exekutiven Einfallsreichtum. Die Vorreiterrolle übernahm die besonders betroffene Stadt München. In der bayerischen Landeshauptstadt wurde die für eine Umwandlung notwendige Abgeschlossenheitsbescheinigung für die Aufteilung des Wohnungsbestandes – bis dahin lediglich eine Formsache – zwischen 1990 und 1992 nur noch dann erteilt, wenn die Räumlichkeiten, an welchen Wohnungseigentum begründet werden sollte, den gültigen Anforderungen an den Brand-, Wärme- und Schallschutz entsprachen (Killisch; Holtmann; Ruf 1993: 716). Diese sogenannte „Münchener Linie“ wurde alsbald von anderen Städten übernommen. Die Folge war, dass die Umwandlungsraten drastisch einbrachen (siehe Abbildung 3). Nachdem im Juli 1992 die obersten Gerichtshöfe des Bundes diese Praxis aus rechtssystematischen Gründen für rechtswidrig erklärt hatten, hat sich die jährliche Rate der Umwandlungen, wie Abbildung 3 für München und Nürnberg exemplarisch zeigt, bald wieder etwa auf alter Höhe eingependelt. In München wurden seit 1994 jährlich rund 0,5 Prozent des gesamten Mietwohnungsbestandes in Eigentumswohnungen umgewandelt.¹⁷

Es überrascht nicht, dass daraufhin auf den Bundesgesetzgeber verstärkt politisch Druck ausgeübt wurde, den Kommunen die rechtliche Möglichkeit, ein Umwandlungsverbot auszusprechen, zu übertragen. Anfang der 90er Jahre bildete sich zum Zweck der Durchset-

¹⁶ Winfried Killisch: Wohnungspolitische Rahmenbedingungen, sozial- und stadtgeographische Folgen der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen auf großstädtischen Wohnungsmärkten (Projektbericht). Dresden 1997 – Für die Möglichkeit zur Verwendung von noch unveröffentlichten Projektbefunden und -daten bin ich W. Killisch in Dankbarkeit verbunden. Vgl. zu diesem Problemkomplex ausführlich: E. Holtmann/W. Killisch 1993: 9–11; Killisch/Holtmann/Ruf 1993; Killisch/Ruf/Holtmann 1993; Holtmann 1998: 114–120.

¹⁷ Angaben nach plan.leitung@muenchen.de, 30.08.2002.

Abb. 3: Abgeschlossenheitsbescheinigungen für Wohneinheiten in München* und Nürnberg 1988-2001



* nur Altbau

Quelle: Stadt München, Stadt Nürnberg, Killisch (1997)

zung dieses regulativen Instruments eine „Große Fachkoalition“, welche eine Mehrheit der Länder, ferner SPD- und Unions-regierte Städte, den Deutschen Städtetag wie auch die wohnungspolitischen Experten von CDU, CSU und SPD einschloss (Killisch 1997: 28 ff.). Bei den Beratungen des BauROG 1997 beantragten die Bundestagsfraktionen der SPD und der Bündnisgrünen, in das BauGB einen neuen § 174 b zur Sicherung des Bestandes an Mietwohnungen gegen Umwandlungen einzufügen. Dieser Antrag war inhaltlich weitgehend deckungsgleich mit einem ebensolchen Antrag des (zu jenem Zeitpunkt mehrheitlich sozialdemokratisch dominierten) Bundesrates. Die FDP, damals kleiner Koalitionspartner im Bund, blockierte jedoch dieses Begehren. Im Ergebnis des Vermittlungsverfahrens kam es dann zu dem in der jetzt geltenden Länderöffnungsklausel festgeschriebenen Kompromiss, der anstelle eines generellen gesetzlichen Umwandlungsverbots die Länder zu entsprechenden Maßnahme für örtliche Gebiete mit Milieuschutzsatzungen ermächtigt.

Man hätte nun eigentlich erwarten können, dass aufgrund der im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens erkennbar gewordenen, gleichgerichteten Optionen beider großer Volksparteien zumindest jene SPD- und unionsregierten Länder, in welchen städtische Ballungsräume liegen, von der Ermächtigung des § 172 I 4 BauGB Gebrauch machen würden, zumal ja kein Landesgesetz erforderlich ist und also die eingangs erwähnte gesetzestechnische Hürde nicht bestand. Über eine angebliche Absichtserklärung der bayerischen Staatsregierung wurde denn auch im September 1997 bereits in der Presse berichtet.¹⁸

¹⁸ Süddeutsche Zeitung vom 30.09.1997.

Das Gegenteil indes trat ein. Von allen Bundesländern hat bisher allein der Stadtstaat Hamburg eine einschlägige Rechtsverordnung auf fünf Jahre erlassen.¹⁹ Vom Ausmaß des landespolitischen *Nichthandelns* wurde die zuständige Ministerialverwaltung des Bundes, die jedweder Aufweichung einheitlichen Bundesrechts durch Länderöffnungsklauseln erklärtermaßen distanziert gegenübersteht²⁰, offenbar selbst überrascht. Mit Genugtuung nahm man im Bundesbauministerium zur Kenntnis, dass bezüglich der Vorgaben für Rechtsvereinfachung und Abbau staatlicher Kontrolle die „Vorbildwirkung des Bundesrechts“ sich in der Meinungsbildung der Länderkabinette, entgegen den Vorstellungen der federführenden Landesressorts, hat durchsetzen können.²¹

Zumindest teilweise wird diese Einschätzung der Bundesebene durch begründende Stellungnahmen der Länderseite bestätigt. Ermächtigungssatzungen gemäß § 172 Abs.1 BauGB spielen in Baden-Württemberg „nur eine ganz untergeordnete Rolle“.²² Bayern hat von einer entsprechenden Rechtsverordnung abgesehen, weil eine solche neben dem vom Land genutzten wohnungspolitischen Instrument der Kündigungssperrfrist (LVO gemäß § 577a Abs. 2 BGB – siehe unten) unnötig sei, in keinem Verhältnis zum Verwaltungsaufwand stehe und überdies nicht nach Problemgebieten differenziere, da sie nach der Ermächtigungsgrundlage des BauGB nur mit landesweiter Geltung für *alle* Gebiete mit Erhaltungssatzungen erlassen werden könne.²³ Bremen wurde nicht tätig, weil dort Milieuschutzsatzungen „in der Vergangenheit eine untergeordnete Rolle gespielt haben“.²⁴ Rheinland-Pfalz sah keinen Handlungsbedarf, weil das Steuerungsinstrument des Umwandlungsverbotes hauptsächlich Großstädte betreffe.²⁵ Auch aus niedersächsischer Sicht besteht „kein Bedarf“.²⁶ Nordrhein-Westfalen, das zwar eine große Anzahl von Großstädten in seinen Grenzen hat, vom Erlass einer Erhaltungssatzung bisher jedoch recht selten Gebrauch macht, hat nach eigenen Angaben wiederum deshalb auf eine Verordnung verzichtet, „weil ansonsten die

¹⁹ Verordnung über die Einführung einer Umwandlungsgenehmigung in Sozialen Erhaltungsgebieten (UmwandVO) vom 06.01.1998 (GVBl.S.3); Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Bau und Verkehr, Baurechtsamt, 25.02.2002.

²⁰ „Das haben wir natürlich nicht frohen Herzens getan und uns überlegt, inwieweit man das verantworten kann. Es war aber der Preis, den man zahlen muss, um überhaupt in dem Vermittlungsausschuss zu einem positiven Ergebnis kommen zu können.“ (Ns. des Gesprächs mit MD Dr. Hartwig Lüers, BMRBSt, am 31.03.1998 in Bonn)

²¹ Ebenda.

²² Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg, 10.09.2002.

²³ Bayer. Staatsministerium des Innern, Oberste Baubehörde, 18.03.2002. – Die Stadt München bemüht sich weiterhin, eine entsprechende Rechtsverordnung zu erreichen. Auf Betreiben der Anwenderstädte von Erhaltungssatzungen hat der Deutsche Städtetag inzwischen einen Vorschlag zur Novellierung des BauGB, der u.a. auch die Aufnahme eines Umwandlungsverbots in Erhaltungssatzungsgebieten mit Befreiungsvorbehalt durch die Gemeinde neuerlich enthält, an das Bundesbauministerium weitergeleitet (Stadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung, Wohnen in München, III, Wohnungspolitisches Handlungsprogramm 2001–2005, München 2001, S. 91; plan.leitung@muenchen.de, 30.08.2002).

²⁴ Wie Anmerkung 10.

²⁵ Wie Anmerkung 9.

²⁶ Wie Anmerkung 13.

notwendigen Negativatteste für alle Verkaufsfälle außerhalb der wenigen Milieuschutzgebiete einen zu großen Verwaltungsaufwand für die Kommunen hervorgerufen hätten“.²⁷

Dass andererseits sämtliche fünf ostdeutschen Länder sowie Berlin auf die Anwendung dieser Ermächtigungsklausel verzichtet haben, konnte nicht überraschen, ist doch die strukturelle Situation des Wohnungsmarktes hier völlig anders. Angesichts der hohen innerstädtischen Leerstände besteht eher ein Überangebot denn eine Verknappung preisgünstigen Mietwohnungsraums. Zudem geht es aufgrund der vom Zerfall bedrohten Bausubstanz der Altbaubestände und der negativen Wanderungssaldi der Städte um das gerade entgegengesetzte Förderziel, die Wohneigentumsquote im innerstädtischen Wohnungsbestand zu erhöhen.²⁸ Wie die anderen ostdeutschen Schwesterressorts sieht das Wohnungs-, Bau- und Verkehrsministerium Sachsen-Anhalts „wegen des immensen Wohnraumüberhangs und auch mangels zu schützender Milieus kein Erfordernis, die Begründung von Sondereigentum an Gebäuden, die ganz oder teilweise Wohnzwecken zu dienen bestimmt sind, durch Rechtsverordnung einem Genehmigungsvorbehalt zu unterwerfen“.²⁹

Für die ostdeutschen Länder erwies sich die optionale Gestaltung der Länderermächtigung als passfähig, weil angesichts der speziellen Problemlage Ostdeutschlands eine Anwendung dieser Klausel nachgerade kontraproduktiv gewirkt hätte. Auch das Ergebnis, dass im Westen Länder, die (wie Rheinland-Pfalz) keinen oder (wie Hamburg) für sich sehr wohl einen strukturellen Handlungsbedarf sehen, jeweils unterschiedliche Wege beschreiten konnten und auch beschritten haben, spricht für die regional wirksame Flexibilität des Instruments der Länderöffnungsklausel.

Bemerkenswert ist andererseits, dass – mit Ausnahme Hamburgs – auch westdeutsche Bundesländer, in denen Großstädte von Umwandlungswellen betroffen sind, von dem Handlungsvorteil der Öffnungsklausel *nicht* Gebrauch gemacht haben. Selbst ein Land wie Hessen, das seinerzeit zur antragstellenden Mehrheit der sozialdemokratisch geführten A-Länder im Bundesrat gehörte *und* im Ballungsraum Rhein-Main angespannte Mietwohnungsmärkte kennt, hat auf eine entsprechende Rechtsverordnung verzichtet. Ersichtlich ist: Eine wohnungspolitische Entscheidung, die auf der *Bundesebene* nach Parteilagern pro und kontra klar unterscheidbar ist und in den Bahnen des Parteienwettbewerbs verläuft, wird keineswegs im Sinne eines parteiloyalen Vollzugs stets wie selbstverständlich auf die *Landesebene* verlängert. Parteipolitisch aufgeladene Bundespolitik und eine die Parteischiene *nicht* befahrende exekutive Praxis von Ländern treten vielmehr auch innerhalb ein und desselben Parteilagers erkennbar auseinander.

Zwei Begründungen bieten sich hierfür an. Einmal könnte für die A-Länder der Anreiz, die Öffnungsklausel anzuwenden, deshalb uninteressant geworden sein, weil die im Wortlaut

²⁷ Wie Anmerkung 12.

²⁸ Sächsisches Staatsministerium des Innern, 03.04.2002.

²⁹ Sachsen-Anhalt, Ministerium für Wohnungswesen, Städtebau und Verkehr, 11.03.2002. – Ähnlich argumentiert die Thüringer Landesverwaltung: „Von der Ermächtigung des § 172 Abs.1 BauGB wurde kein Gebrauch gemacht, da angesichts des allgemeinen Mietenniveaus in vielen Bereichen nur durch die Umwandlung in Eigentumswohnungen die Sanierung der Vielzahl von Gebäuden möglich ist, die lange Zeit nicht unterhalten wurden.“ (Wie Anmerkung 14.)

dieser Klausel ausgehandelte Kompromissformel einen gebietlich erheblich reduzierten, da nur für Erhaltungssatzungsgebiete zulässigen Anwendungskorridor anbietet, also hinter der von der Ländermehrheit an sich intendierten generellen gesetzlichen Regelungsermächtigung zurückbleibt. Da aber gerade die gebietlich eingegrenzte Regelung den ohnedies eintretenden³⁰ Verwaltungsaufwand offenbar nochmals erhöht³¹, sind in den meisten SPD-regierten Ländern die ursprünglichen programmpolitischen Präferenzen augenscheinlich stillschweigend zurückgestellt worden. Diese wie auch die nachstehend erläuterte zweite Begründungsvariante hat jedenfalls zur Folge, dass bei diesem Punkt die Dezentalisierungsreserven des BauGB, die eine Vielfalt landesrechtlicher Regelungen ermöglicht, überwiegend nicht ausgeschöpft worden sind.

Auch ein zweites Begründungsszenario ist vorstellbar: Eine *richtungspolitisch politisierte* Programmentscheidung, die auf der Bundesebene fällt und den Ländern optionale Regelungsalternativen eröffnet, wird in dem Maße dem Primat administrativen Handelns unterworfen und damit *depolitisiert*, wie auf der Ebene der Länderexekutive der verwaltungsmäßige Vollzugsaufwand und die rechtlichen Folgekosten einer entsprechenden Landesregelung als (zu) hoch eingeschätzt werden. Träfe dieses zu, würde das Instrument der Länderöffnungsklausel schlicht scheitern an einer strukturellen Hürde, nämlich an der auf Minimierung von Vollzugsrisiken ausgerichteten Handlungslogik der Landesverwaltung. Daraus ließe sich nun allerdings nicht schlussfolgern, dass Öffnungsklauseln als ein Ansatz für eine geschmeidigere Praxis des kooperativen Föderalismus nicht taugen. Denn das Beharrungsvermögen von Verwaltung wirkt unabhängig von der Architektur des Mehrebenensystems.

2.3.5 Ermächtigung zur Aussetzung der Siebenjahresfrist gemäß § 35 IV 1 Nr. 1 c BauGB

Das BauGB sieht vor, dass im Außenbereich ehemals landwirtschaftlich genutzte Gebäude umgenutzt werden können, sofern die Aufgabe der bisherigen Nutzung nicht länger als sieben Jahre zurückliegt (§ 35 IV 1 Nr. 1 c BauGB). Die mit § 245 b II BauGB den Ländern eingeräumte Ermächtigung, diese Siebenjahresfrist bis Ende 2004 auszusetzen, sichert die Gleichbehandlung der alten und neuen Länder. Denn bei genereller Geltung der gesetzlichen Frist würde in Ostdeutschland der Strukturwandel im ländlichen Raum behindert, da

³⁰ Da lt. BauGB die Genehmigung zur Umwandlung nur unter bestimmten Voraussetzungen versagt werden kann, wenn z.B. weder die wirtschaftliche Situation des Eigentümers noch eine „zeitgemäße Ausstattung“ der Wohnung die Umwandlung begründen, steigt sowohl der Begründungsaufwand der verweigernden Verwaltung als auch das Prozessrisiko. Bisherige Erfahrungen der Hamburger Behörden mit der Praxis der von der Hansestadt erlassenen Rechtsverordnung ergeben, dass in der Regel die von den Antragstellern vorgelegte Wirtschaftlichkeitsberechnung, die Grundlage für die Beurteilung der wirtschaftlichen Zumutbarkeit ist, ein Streitpunkt ist. Zum anderen versuchen Veräußerer von Eigentumswohnungen die mit der Umwandlungsgenehmigung verknüpfte Nebenbestimmung, dass die Wohnung innerhalb einer Siebenjahresfrist ausschließlich an Mieter verkauft werden darf, zu umgehen, indem sie mit den Käufern der ETW gleichzeitig einen Mietvertrag abschließen. Die Rechtsprechung der Hamburger Verwaltungsgerichte ist in diesem Punkt bisher uneinheitlich (Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Bau und Verkehr, @bb.hamburg.de, 21.08.2002).

³¹ Siehe hierzu die von Bayern (Anmerkung 23) und NRW (Anmerkung 12) geltend gemachten Vollzugsprobleme.

dort lange vorher, größtenteils durch die Kollektivierung der Landwirtschaft in den 50er und 60er Jahren, die vormalige Nutzung aufgegeben worden ist.³²

Angesichts des eindeutig teil-territorialen Anwendungsbedarfs überrascht es nicht, dass drei ostdeutsche Länder, nämlich Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen, und andererseits mit Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein nur zwei alte Bundesländer, die in Teilen ebenfalls agrarisch geprägt sind, von dieser Ermächtigungsklausel Gebrauch gemacht haben. Für diese Länderminderheit hat sich die Möglichkeit, zwischen Strukturentwicklung und Außenbereichsschutz eine eigenständige Rechtsgüterabwägung vornehmen zu können, als sachgerecht erwiesen. Rheinland-Pfalz hingegen hält den Erlass einer Regelung für nicht notwendig. Der erwünschte Strukturwandel in der Landwirtschaft würde behindert. Im übrigen sei eine Fehlentwicklung im Außenbereich, wie z.B. Gebäudeleerstände, die ein Abgehen von der Siebenjahresfrist zu Lasten des Außenbereichsschutzes rechtfertigen würden, nicht erkennbar.³³ Auch das neue Bundesland Sachsen-Anhalt hat, nach Beratungen unter anderem mit dem Landesbauernverband, für eine entsprechende Normsetzung „keine Notwendigkeit gesehen“.³⁴

2.3.6 Ermächtigung zur Einführung einer Anzeigepflicht für von der Genehmigungspflicht freigestellte Bebauungspläne und Satzungen nach § 34 IV 1 BauGB (§ 246 Ia BauGB)

Noch deutlicher als bei der vorgenannten Öffnungsklausel verläuft bei der Ermächtigung nach § 246 Ia BauGB die Scheidelinie zwischen west- und ostdeutschen Bundesländern. Für Berlin, Bremen und Hamburg war die Öffnungsklausel ohnedies ohne Bedeutung, da es innerhalb von Stadtstaaten ein entsprechendes Rechtsverhältnis zwischen Gemeinde und staatlicher Aufsicht nicht zu regeln gibt.³⁵ Die westdeutschen Flächenländer haben sich die Intention des Bundesgesetzgebers, durch Streichung der Anzeigepflicht von nichtgenehmigungsbedürftigen Bebauungsplänen den Abbau von Bürokratie voranzubringen, ausnahmslos zu Eigen gemacht und deshalb auf eine Wiedereinführung verzichtet. Durch den Wegfall der Anzeigepflicht werde, so äußert sich Rheinland-Pfalz, „die kommunale Planungshoheit gestärkt, das Bauleitplanverfahren vereinfacht und beschleunigt und der Verwaltungsaufwand verringert“.³⁶ NRW bestätigt, „im Einklang mit der Praxis in nahezu allen Ländern“ habe man von der Ermächtigungsklausel keinen Gebrauch gemacht.³⁷

³² Vgl. hierzu Deutscher Bundestag, 13. WP., Drucksache 13/7886 vom 10.06.1997, S. 14; ferner von Nicolai (wie Anmerkung 2), S. 207.

³³ Rheinland-Pfalz, Ministerium der Finanzen, 11.09.2002.

³⁴ Sachsen-Anhalt, Ministerium für Bau und Verkehr, 19.09.2002.

³⁵ Berlin, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (wie Anmerkung 8), Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Bau und Verkehr (wie Anmerkung 19). – Die in Berlin geltende Anzeigepflicht *bezirklicher* Bebauungspläne ist ein Verfahrensbestandteil in der Einheitsgemeinde Berlin kraft eigenen Organisationsrechts und fällt nicht unter die Öffnungsklausel nach § 246 I a BauGB (s.o. Berlin, Senatsverwaltung).

³⁶ Rheinland-Pfalz, Ministerium der Finanzen (wie Anmerkung 33). Explizit benennt auch Schleswig-Holstein als Grund „Verwaltungsvereinfachung“ (@im.landsh.de, 20.08.2002).

³⁷ Nordrhein-Westfalen, Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport (wie Anmerkung 12).

Interessanterweise machten sich Sachsen-Anhalt und Thüringen, wenngleich mit unterschiedlichen Begründungen, den Bürokratisierungs-Vorbehalt ebenfalls zu eigen, obwohl Baurechtsexperten in anderen neuen Ländern gerade im Fortbestehen einer Anzeigepflicht eine Gewähr für Rechtssicherheit sehen. Thüringen sah keinen Handlungsbedarf, weil die Genehmigungsfreiheit nur für aus Flächennutzungsplänen entwickelte Bebauungspläne gelte, es im Lande bislang jedoch kaum Flächennutzungspläne gebe.³⁸ Sachsen-Anhalt wiederum verweist darauf, dass „Aufwand und Nutzen nach hiesiger Einschätzung in keinem eine Anzeigepflicht rechtfertigenden Verhältnis stehen würden“.³⁹

Hingegen haben Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und –bis Ende 2000 befristet – auch Sachsen die Anzeigepflicht eingeführt.⁴⁰ Diese Länder sind offenkundig der Überlegung gefolgt, dass aufgrund der in Ostdeutschland gegebenen kleinteiligen Gemeindestruktur ein von der höheren Verwaltungsbehörde begleitetes Genehmigungsverfahren für mehr Rechtssicherheit und damit auch mehr Investitionssicherheit bürge. Folglich gehe es, argumentiert ein Kenner der ostdeutschen Situation, bei der Einführung der Anzeigepflicht nicht um eine „obrigkeitsstaatliche Gängelung“ ostdeutscher Gemeinden, sondern um eine kostenlose Beratungsdienstleistung, die speziell auf die Situation kleiner und kleinster Gemeinden zugeschnitten sei.⁴¹ Das zuständige Brandenburger Ministerium bestätigt, dass diese Erwägungen für die Einführung der Anzeigepflicht ausschlaggebend waren: „Damit bleibt die relative Rechtssicherheit der Planungen als ein Standortvorteil Brandenburgs erhalten. Die Gefahr langwieriger Rechtsstreite vor Gericht und die damit verbundene langjährige Investitionsblockade für diese Standorte ist geringer.“⁴² Im Falle jener ostdeutschen Länder, die sich für die Einführung der Anzeigepflicht entschlossen hatten, wird die damit erfolgte *rezentralisierende Re-Regulierung* also mit einer Stärkung *dezentraler* Planungskraft begründet.

³⁸ Freistaat Thüringen, Innenministerium (wie Anmerkung 14).

³⁹ Sachsen-Anhalt, Ministerium für Wohnungswesen, Städtebau und Verkehr (wie Anmerkung 29).

⁴⁰ In Mecklenburg-Vorpommern gilt die Anzeigepflicht-Verordnung für Gemeinden mit einer Einwohnerzahl von weniger als 10000 und tritt zum 31.12.2003 außer Kraft.

⁴¹ Von Nicolai (wie Anmerkung 2), S. 207. – Schon im 1. Teil seiner Abhandlung hatte sich derselbe Autor, der Referatsleiter Bauplanungsrecht im Ministerium für Arbeit und Bau von Mecklenburg-Vorpommern ist, deutlich kritisch geäußert: „Dieser Wegfall der kostenlosen Beratungsdienstleistung im Rahmen der Genehmigungstätigkeit ist vom Gesetzgeber unter dem Obertitel ‚Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung‘ verkauft worden. Dabei ist vom bundesdeutschen Gesetzgeber die ostdeutsche Gemeindegebietsstruktur bewusst übersehen worden. Die vielen kleinen und Kleinstgemeinden können sich keine eigenen Verwaltungen leisten, die mit so qualifizierten Fachleuten besetzt sind, dass diese kostenlose Servicetätigkeit der Genehmigungsbehörde einfach ohne Qualitätsverlust wegfallen kann.“ (von Nicolai, wie Anmerkung 2, S. 332).

⁴² Land Brandenburg, Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr, 15.03.2002.

2.3.7 Ermächtigungen zur Nichtanwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung (§ 246 VI BauGB) sowie zum Ausschluss des Rechtsanspruchs auf den Bau von Einkaufszentren (§ 246 VII BauGB)

Von der Möglichkeit, die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung auszusetzen, hat allein der Freistaat Sachsen Gebrauch gemacht. Seitens des Landes Bremen wurde dies umgekehrt nicht in Erwägung gezogen, da die Eingriffsregelung in diesem Stadtstaat „einen sehr hohen Stellenwert“ habe.⁴³ Aus Sicht Sachsen-Anhalts wären „Auslegungs- und damit Anwendungsprobleme zu befürchten“.⁴⁴ Die Ermächtigungsklausel des § 246 VII BauGB, derzufolge Einkaufszentren ihren Rechtsanspruch auf Genehmigung verlieren können, ist einzig von Berlin und Brandenburg in Landesrecht umgesetzt worden. Andere Bundesländer, wie zum Beispiel Bremen, haben in dieser Hinsicht keinen Handlungsbedarf gesehen, da die Bebauung weitgehend abgeschlossen ist, relevante städtebauliche Fehlentwicklungen nicht befürchtet werden (Rheinland-Pfalz) und aufgrund der vorhandenen Strukturen die Gefahr von Fehlsteuerungen nicht erwartet wird.⁴⁵ Zudem könne, so Rheinland-Pfalz, eine Umsetzung der Eingriffsregelung in bestehende Baurechte eingreifen und Entschädigungsansprüche an die Gemeinden auslösen.⁴⁶

3. Die Länderermächtigung für eine Kündigungssperrfrist im Rahmen des Mietrechtsreformgesetzes 2001

Im Rahmen der Mietrechtsreform des Bundes, die zum 1. September 2001 in Kraft trat, wurden die bis dahin geltenden Vorschriften zum Kündigungsschutz modifiziert und in den §§ 535 ff. BGB zusammengefasst.⁴⁷ In § 535a ist bundeseinheitlich geregelt, dass sich der Erwerber von vermietetem Wohneigentum frühestens nach 3 Jahren auf seine für eine Kündigung des Mieters notwendigen berechtigten Interessen berufen kann. Mit Absatz 2 desselben Paragraphen wurde eine Ermächtigungsgrundlage geschaffen, dass die Länder per Verordnung diese Frist auf bis zu 10 Jahre verlängern können, sofern die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu „angemessenen Bedingungen“ in Gemeinden oder Teilen von Gemeinden „besonders gefährdet“ ist und diese Gebiete durch Rechtsverordnung der Landesregierung bestimmt sind.⁴⁸

Wie das BauGB in den oben vorgestellten sechs Varianten sieht demgemäß auch das Mietrecht das flexible Regulativ einer Länderöffnungsklausel vor. Rechtssystematisch sind beide Materien auseinander zu halten. Geht es im erwähnten Regelungskontext des *Baurechts* darum, nachteilige Folgen einer Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen für die soziale Zusammensetzung des betreffenden Quartiers zu steuern, haben die betreffen-

⁴³ Freie Hansestadt Bremen, Senator für Bau und Umwelt, @bau.bremen.de, 19.08.2002.

⁴⁴ Wie Anmerkung 34.

⁴⁵ Ebenda.

⁴⁶ Rheinland-Pfalz, Ministerium der Finanzen, 11.09.2002.

⁴⁷ Gesetz zur Neugliederung, Vereinfachung und Reform des Mietrechts (Mietrechtsreformgesetz), beschlossen vom Bundestag am 19.06.2001.

⁴⁸ Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, 28.08.2002.

den Passagen des *Mietrechts* zum Ziel, für den/die Mieter auftretende Härten abzufedern. Regelungsgegenstand des Baurechts ist das *soziale Aggregat Wohnbevölkerung*, Adressat des Mietrechts ist das *individuelle Vertragsverhältnis Mieter/Vermieter*. Unbeschadet dieser rechtssystematischen Differenzierung stimmt jedoch der materielle Gesetzeszweck darin überein, sozial unerwünschte Folgen der Schaffung von Wohneigentum, die zu einer Verdrängung von Mietbewohnern, die auf preisgünstigen Wohnraum angewiesen sind, führt, abzuwenden.

Eben diese Kompatibilität der Ziele in Baurecht und Mietrecht vergrößert für regionale Anwender die Flexibilität der Ermächtigungsklauseln, räumt sie doch den Ländern die Möglichkeit ein, zwischen zwei regulativen Instrumenten zu wählen. Bayern und Baden-Württemberg etwa haben sich für den mietrechtlichen Regelungsweg entschieden. In Baden-Württemberg gilt der erweiterte Kündigungsschutz gemäß § 577a BGB für die Städte Freiburg i.Br., Heidelberg, Konstanz, Mannheim und Tübingen.⁴⁹ Das Land Bayern hat am 24. Juli 2001 eine entsprechende Wohngebietsverordnung für insgesamt 104 Gemeinden, darunter die Städte München, Nürnberg, Erlangen, Fürth und Neu-Ulm, erlassen.⁵⁰ Die bayerische Landesverwaltung gibt der erweiterten Kündigungssperrfrist erklärtermaßen den Vorzug vor einem Umwandlungsvorbehalt nach § 172 I e BauGB, weil die Wohngebietsverordnung das Verhältnis zwischen Mietern und Vermietern direkt regelt und folglich „keiner behördlichen Umsetzung“ bedarf.⁵¹ Aufgrund zahlreicher Kontakte mit den Verbänden der Mieter und der Haus- und Grundbesitzer ergebe sich, dass die Sperrfrist von beiden Seiten als ein sehr wirksames Instrument des Mieterschutzes angesehen werde.

Auch die Bundesländer Berlin, Hamburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen beabsichtigen nach Informationen des Bundesbauministeriums, eine derartige Kündigungssperrfrist zu erlassen. Hingegen sieht etwa das Saarland von einer solchen Verordnung ab, da nach Angaben des zuständigen Ministeriums „die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen im Saarland nirgendwo besonders gefährdet ist“.⁵²

Für eine vertiefende Beurteilung der Bandbreite regional flexibler Anwendungsmöglichkeiten der Bundesgesetzgebung ist in diesem Zusammenhang bedeutsam, dass schon vor Inkrafttreten der Mietrechtsnovelle 2001 aufgrund des sogenannten Sozialklausel-Gesetzes seit 1993 Länderverordnungen möglich waren, die inhaltlich mit der jetzigen Gesetzesregelung identisch sind. So hatten die Stadtstaaten Berlin und Hamburg im Mai 1993 die Sozialklausel-Verordnung erlassen und jeweils das Stadtgebiet als Gebiet mit gefährdeter Wohnungsverorgung bestimmt, in dem die zehnjährige Kündigungssperrfrist gilt. Das Sozialklausel-Gesetz 1993 hinwiederum wurde übrigens vom Gesetzgeber seinerzeit herbeigeführt, um die Länder in den Stand zu setzen, der Welle von Umwandlungen, die 1992 nach

⁴⁹ 2. VO der LReg über einen erweiterten Kündigungsschutz bei umgewandelten Mietwohnungen vom 11.12.2001 (GBl. Nr. 19), ab 01.01.2002 in Kraft, befristet bis 31.12.2006.

⁵⁰ VO über die Gebiete mit gefährdeter Wohnversorgung (Wohnungsgebieteverordnung – WoGeV), GVBl 2001, S. 368, befristet bis 30.12.2011 (aufgeführte Gemeinden im Anhang).

⁵¹ Bayer. Staatsministerium des Innern, Oberste Baubehörde, 12.09.2002.

⁵² Saarland, Ministerium für Umwelt, Abteilung C, 20.08.2002.

der Grundsatzentscheidung der obersten Gerichtshöfe des Bundes eingesetzt hatte (siehe oben), entgegenzusteuern.⁵³ So handelte der Gesetzgeber konsequent, indem er in Übergangsvorschriften der Mietrechtsreform 2001 (Artikel 229 § 3 Abs. 6 EGBGB) es den Ländern frestellte, die alte Sozialklausel-Verordnung noch bis 31. August 2004 anzuwenden. Zumindest in dieser wohnungspolitischen Frage hat der Bund demnach seine ansonsten ausgeprägt unitarische Präferenz zugunsten eines konsequent dezentralen, d.h. länderspezifischen Regelungsfensters zurückgestellt.

Ähnlich wie von den bayerischen Landesbehörden berichtet, hat sich das Instrument des verlängerten Kündigungsschutzes auch in Berlin nach Erkenntnissen der Senatsverwaltung auf den Mietwohnungsmarkt dämpfend ausgewirkt. Zwar sind in der Hauptstadt seit 1950 insgesamt 185.450 Wohnungen umgewandelt worden. Auch sei, so die Baubehörde, der 1992 einsetzende Nachholprozess im Ostteil der Stadt unübersehbar. Dennoch aber könne „keine Dramatik“ festgestellt werden, was dafür spreche, dass das Instrument des verlängerten Kündigungsschutzes greife.⁵⁴

4. Vom sozialen Wohnungsbau zur sozialen Wohnraumförderung: das neue Wohnraumförderungsgesetz (WoFG) 2002

Kraft konkurrierender Gesetzgebung hat der Bund den sozialen Wohnungsbau seit Beginn der 50er Jahre gesetzlich geregelt. Im Rahmen der bundesrechtlichen Regelungen obliegt es den Ländern, landeseigene Förderbestimmungen zur Ausgestaltung der Wohnungsbauförderung festzulegen. Dies bedeutet zweifellos eine Einschränkung der Regelungskompetenzen der Länder. Andererseits behalten diese dennoch einen beträchtlichen wohnungspolitischen Handlungsspielraum, da sie die landesspezifischen Förderrichtlinien festlegen und Programme des Bundes um eigene Programme ergänzen können (vgl. Meisel 1997). Programmvorgaben des Bundes werden den Ländern mit dem Anreiz von Finanzhilfen nach Artikel 104a Abs. 4 GG überdies finanziell vergolten.

Diese Finanzhilfen des Bundes waren und sind an die gesetzlichen Grundlagen des sozialen Wohnungsbaus gebunden. Das seitens des Bundes verfolgte Förderungsziel ist, nach ordnungspolitischer Kategorienlehre, versorgungsorientiert: „Die Finanzhilfen des Bundes dienen dazu, auch die Haushalte bei der Wohnraumversorgung zu unterstützen, die sich selbst bei insgesamt günstigen Marktbedingungen angemessenen Wohnraum nicht beschaffen können.“ (Finanzbericht 2002: 40). Das am 1. Januar 2002 in Kraft getretene Wohnraumförderungsgesetz (WoFG) hält an dem traditionellen Förderziel grundsätzlich fest, beschreibt jedoch die Zielgruppe enger. Adressaten der Förderung sind nun nicht mehr die – im II. Wohnungsbaugesetz so bezeichneten – „breiten Schichten des Volkes“, sondern „Haushalte, die sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können und auf Unterstützung angewiesen sind“ (§ 1 WoFG).⁵⁵

⁵³ Berlin, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, 28.08.2002.

⁵⁴ Ebenda.

⁵⁵ Hinweis in Sachsen-Anhalt, Ministerium für Wohnungswesen, Städtebau und Verkehr, 11.03.2002.

Die gesetzlichen Korrekturen in der Förderung des sozialen Wohnungsbaus dienen, da die Finanzhilfen deutlich zurückgefahren werden, einmal der Haushaltskonsolidierung des Bundes (so auch Finanzbericht 2002: 40). Zum anderen legt das neue WoFG mehr Gewicht auf die Bestandsförderung. Aus Sicht unserer Fragestellung ist vor allem interessant, dass das Gesetz den Ländern mehr Spielraum einräumt: „Das WoFG eröffnet im Gegensatz zum bisherigen II. WoBauG den Ländern mehr Freiräume (Abweichung von Einkommensgrenzen, Regelung der Wohnflächenobergrenzen, erweiterter Haushaltsbegriff [Lebensgemeinschaften], flexiblere Förderinstrumente etc.)“.⁵⁶ Indem solcherart unterschiedlichen regionalen Gegebenheiten Rechnung getragen wird, sollen die Mittel zielgenauer und effizienter eingesetzt werden können.

Die Reaktionen der Bundesländer auf das Gesetz folgen unterschiedlichen wohnungspolitischen Präferenzen und Handlungsmustern. Die Erwartung des Gesetzgebers, man könne regional differenter Problembearbeitung Raum geben, hätte sich demzufolge auf den ersten Blick erfüllt. Einige Länder machten zunächst von der Übergangsvorschrift nach § 46 Abs. 2 WoFG Gebrauch und bewilligten bis Ende des Jahres 2002 die Fördermittel weiterhin auf der alten Rechtsgrundlage des II. WoBauG (so Bayern, Brandenburg, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen). Etliche Länder legen, im Vorgriff auf die Umstellung auf das neue Recht, die Ermächtigung des § 9 Abs. 3 WoFG, derzufolge bei Antragstellern für die Schaffung von selbstgenutztem Wohneigentum in ausgewählten Gebieten die gesetzlichen Einkommensobergrenzen bis zu 40 % überschritten werden können, ihrer Förderpraxis schon jetzt zugrunde (Bayern, Brandenburg, Hamburg, Thüringen). Brandenburg hat darüber hinaus, eine weitere Ermächtigung (§ 3 WoFG) aufnehmend, die Vollzugskompetenzen festgelegt und die Ämter, amtfreien Gemeinden und kreisfreien Städte als zuständige Stellen bestimmt.⁵⁷ Wieder andere Länder, wie Bremen und Hamburg, haben das neue Recht ohne Übergangsfristen direkt umgesetzt.⁵⁸

Die Verfahrensweisen im Umgang der Länder mit dem WoFG sind mithin nachweisbar verschieden. Über unterschiedliche wohnungspolitische Präferenzen der Länder und ihre mögliche Berücksichtigung sagt die jeweils gewählte formale Umsetzung indes wenig aus. Dieser inhaltliche Punkt aber ist der eigentliche Test auf die regional wirksame Flexibilität des novellierten Bundesrechts. Bei näherem Hinsehen zeigt sich, dass das Ausmaß inhaltlicher Übereinstimmung zwischen der Förderkulisse der Länder und den Intentionen des Bundesgesetzgebers durchaus unterschiedlich ausfällt. Bayern und Sachsen beispielsweise geben an, dass die jeweils eigenen wohnungs- und sozialpolitischen Ziele mit den Landesförderprogrammen, die bereits gefahren werden, erreicht würden. „Ergänzende Programme auf der Basis des neuen Bundesrechts“ sind in Bayern derzeit nicht geplant.⁵⁹ Ebenso ist aus sächsi-

⁵⁶ Ebenda.

⁵⁷ Land Brandenburg (wie Anmerkung 42).

⁵⁸ Siehe Richtlinien zur Durchführung der vertraglich vereinbarten Förderung von Eigentumsmaßnahmen (Amtsblatt der Freien Hansestadt Bremen Nr. 54, 2002, S. 401 ff.); Innenministerium Schleswig-Holstein (wie Anmerkung 10).

⁵⁹ Bayer. Staatsministerium des Innern, Oberste Baubehörde (wie Anmerkung 23).

scher Sicht „derzeit nicht absehbar, dass sich durch die Reform des Wohnungsbaurechts wesentliche Änderungen ergeben werden“. ⁶⁰ Auch Mecklenburg-Vorpommern, das – wie Bayern – schon vor Inkrafttreten des WoFG diverse Programme zur Pflege und Förderung des Wohnungsbestands gefahren hatte, ist das WoFG kein Impuls zur Auflegung neuer Programme. ⁶¹ Niedersachsen wiederum verweist auf fehlende Finanzspielräume. ⁶²

Einige ost- und westdeutsche Länder machen deutlich, dass das WoFG für die jeweils eigene regionaltypische Problemlage nur bedingt oder gar nicht passfähig ist. Sachsen und Sachsen-Anhalt verweisen im Tenor gleichlautend darauf, dass die für den ostdeutschen Wohnungsmarkt kennzeichnenden Leerstände die Förderung von Mietwohnungsbau, selbst unter sozialen Vorzeichen, schwer vermittelbar erscheinen lassen. ⁶³ Unverhohlen kritisch ablehnend äußert sich Rheinland-Pfalz:

„Das Land Rheinland-Pfalz beabsichtigt, seine Wohnungspolitik auch in Zukunft breiter anzulegen als vom Wohnraumförderungsgesetz abgedeckt. Das Land verfolgt seit Jahren eine Politik zugunsten des Bestandes, der im Zweiten Wohnungsbaugesetz sehr stiefmütterlich behandelt wurde. Das Land wird sich auch weiterhin Tätigkeitsfeldern zuwenden, die außerhalb der Aufgabenkataloge des § 2 WoFG liegen. So besteht beispielsweise im Bereich der Modernisierungsförderung ein Bedürfnis nach einem Programm ohne Preis- und Belegungsbindung. Dies entspricht der Struktur unseres Bundeslandes mit einer Eigentumsquote von rund 54 % und einer begrenzten Wirtschaftskraft. Die Erneuerung des Wohnungsbestandes soll auch ohne diejenigen Bindungen möglich sein, die das Konzept des Wohnraumförderungsgesetzes vorsieht.“ ⁶⁴

Andererseits gibt es eine Gruppe von Ländern, die zwischen dem WoFG und ihrer eigenen regionalen Programmpalette einen positiven Bezug herstellen. Thüringen etwa nennt etliche landeseigene Programme der Bestandsförderung, welche bundesrechtliche Vorgaben „ergänzen und erweitern“. ⁶⁵ Das Land Hessen will auch nach Inkrafttreten des WoFG „den Mietwohnungsbau, die Förderung von selbstgenutztem Wohneigentum und die Modernisierung von Wohnraum unterstützen“. Es stellt hierfür jährlich mindestens 92,2 Mio. EUR

⁶⁰ Sächs. Staatsministerium des Innern (wie Anmerkung 28). – Weiter heißt es: „Die Wohneigentumsförderung beinhaltet in Sachsen bereits – unabhängig von der Reform des Wohnungsbaurechts – eine Differenzierung nach regionalen, sozialen und ökologischen (Passivhausbau) Kriterien. Derzeit bestehen keine Planungen, eine weitere Differenzierung der Einkommensgrenzen nach den örtlichen und regionalen wohnungswirtschaftlichen Verhältnissen innerhalb Sachsens einzuführen.“ (Ebenda).

⁶¹ Ministerium für Arbeit und Bau, Mecklenburg-Vorpommern, 05.09.2002.

⁶² Niedersächsisches Innenministerium, 02.10.2002.

⁶³ „In Anbetracht des Wohnungsleerstandes wurde die Mietwohnungsbauförderung auf Null gesetzt“ (Sächs. Staatsministerium des Innern, wie Anmerkung 28). – Die eine staatliche Förderung rechtfertigende sozialpolitische Komponente bedeute, so das Magdeburger Ministerium, „auch und gerade für Sachsen-Anhalt, dass bei einem von Wohnungsüberhängen geprägten Wohnungsmarkt und der Forderung nach Abriss/Rückbau von Wohnungen es immer schwieriger wird, ein Bedürfnis für die Wohnungsbauförderung zu begründen“ (Sachsen-Anhalt, wie Anmerkung 29).

⁶⁴ Rheinland-Pfalz, wie Anmerkung 9.

⁶⁵ Freistaat Thüringen (wie Anmerkung 14); ferner Freistaat Thüringen, Innenministerium, 17.09.2002.

bereit, die vom Bund mit lediglich rd. 17,7 Mio. EUR kofinanziert werden.⁶⁶ Auf die vergleichsweise geringen Anteile der Finanzhilfen des Bundes am Landeswohnungsbauprogramm (6,6 %) weist auch Nordrhein-Westfalen hin, zeigt sich aber im übrigen gewillt, die Spielräume des Bundesrechts für eine Justierung der Programme und Förderrichtlinien entsprechend der Wohnungsmarktsituation im Lande auszuschöpfen:

„Diesen Gestaltungsspielraum nutzen wir für ein differenziertes Förderangebot, das sich im Mietwohnungsbau daran orientiert, die Fördermittel weitgehend auf die Bedarfsschwerpunkte zu konzentrieren und bei der Eigentumsförderung darauf abzielt, mit der direkten Eigentumsförderung des Landes einen Beitrag zur Vermeidung der Stadt-Umland-Wanderung und zur Stärkung der Eigentumsbildung in der Stadt zu leisten.“⁶⁷

Versuchen wir ein kurzes Resümee: Die Länder haben die im WoFG 2002 enthaltenen Handlungsvorschläge des Bundes unterschiedlich aufgenommen und umgesetzt. Insoweit haben sich die mit der Gesetzesnovelle verbundenen Erwartungen regional flexibler Handhabung durchaus erfüllt. Anders als beim Baurecht, handelt es sich beim WoFG um ein *distributives Programm* mit *redistributiven* Elementen⁶⁸, das die Haushalte der Länder in beträchtlichem Umfang tangiert. Anders als bei den Öffnungsklauseln des BauGB, die ihre Lenkungswirkung über Gebote und Verbote entfalten, werden deshalb im Falle des WoFG der jeweilige Verzicht auf die Länderermächtigungen oder deren Realisierung nicht so sehr mit konträren „Verwaltungsphilosophien“, sondern deutlicher richtungspolitisch begründet: Unter dem Etikett „Bestandsschutz“ werden teils die Eigentumsförderung, teils die Versorgung mit erschwinglichem Mietwohnraum stärker akzentuiert. Für die Länder ist die wohnungspolitische Schnittmenge mit der sozialen Wohnraumförderung des Bundes ersichtlich unterschiedlich ausgefallen. Aber auch darin drückt sich eben regionale Differenz aus, so dass auch jene Länder, die mit dem WoFG nicht viel anfangen können, folgerichtig nicht mit Konfrontation und Verweigerung gegenüber dem Bund reagieren, sondern sich auf parallele Förderwege verlegen.

Hinzu kommt, dass die Länder und Kommunen, in ihrer Rolle als von uns so definierte dezentrale Akteure 1. und 2. Ordnung (siehe oben), im Prozess der Umsetzung (landes-)staatlicher Förderprogramme durchaus kreativ handeln. Nachgewiesen wurde eine erkennbare pragmatische Anpassung geltender Wohnungsbauförderprogramme im Zuge der Umsetzung, „mitunter durch Anpassungsflexibilität von unten, und zwar dezentral, informal und kompatibel zur staatlichen Programmebene“ (Meisel 1997). In seiner vergleichenden Untersuchung der kommunalen Implementation wohnungspolitischer Förderprogramme in Sachsen und Sachsen-Anhalt (1991 – 1994) kommt Dirk Meisel zu dem Ergebnis, dass staatliche und kommunale Instanzen in einen „wechselseitigen, gestaltenden Rückkopplungs- und Lernprozess“ eintraten. „Die kommunalen Akteure verlassen ihre Rolle als bloße Voll-

⁶⁶ Hess. Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (wie Anmerkung 11).

⁶⁷ Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (wie Anmerkung 12).

⁶⁸ Redistributiv wirkt sich das WoFG insofern aus, als die ostdeutschen Länder von den Finanzhilfen des Bundes weiterhin einen – gemessen an ihrem Bevölkerungsanteil – höheren Anteil erhalten.

zugsträger staatlicher Aufgabenverwaltung und treten als Ko-Autoren in die Programmformulierung ein“ (ebenda).

Wenn sich nun aber im regionalen Mosaik der Wohnungsversorgung die Unterschiede derart deutlich abbilden und sich als „historische Muster“ (Raumordnungsbericht 2000: 145) verstetigen, liegt der Vorschlag einer radikalen Dezentralisierung nahe: Der Bund zieht sich aus dem Feld der Wohnungspolitik völlig zurück und überlässt diesen Sektor der konkurrierenden Gesetzgebung, einschließlich eines angemessenen Transfers von Bundesmitteln, den Ländern. Andererseits sprechen gerade die eine hohe Beharrungskraft aufweisenden Unebenheiten der regionalen Wohnungsmärkte auch gegen eine gänzliche Veränderung. Was NRW als Aufgabe der Wohnungspolitik dieses Landes formuliert, lässt sich paradigmatisch auf das gesamte Bundesgebiet übertragen: „Vor allem Haushalte mit geringem Einkommen sowie Haushalte mit Kindern, Alleinerziehende, Schwangere, ältere und behinderte Menschen, Wohnungslose und sonstige hilfsbedürftige Personen haben nach wie vor Schwierigkeiten, sich selbst auf dem Wohnungsmarkt zu versorgen. [...] Auch in Zukunft bleibt daher die Schaffung und Sicherung von Preis- und Belegungsbindungen sowie die Erhaltung preisgünstigen Wohnraums eine vordringliche Aufgabe der Wohnungspolitik.“⁶⁹ Um diese gleichsam immerwährende Bedürfnisklausel der Wohnungsversorgung einzulösen, ist der deutsche Bundesstaat vorrangig nicht in seiner föderalistischen Verfassungskonstruktion gefordert, sondern in seiner *sozialstaatlichen Verfassungsnorm*, die eine bundesweit gleiche Berücksichtigung verlangt.

Wägt man die beiden Ziele der regionalen Bedarfsangemessenheit und der personalen Bedürfnisgerechtigkeit gegeneinander ab, so ist gleichwohl vorstellbar, dass die Zuständigkeit für Wohnbauförderprogramme vollständig an die Länder abgetreten wird. Denn kein Bundesland wird die versorgungsorientierte Option, breiten Bevölkerungskreisen erschwinglichen Wohnraum bereitzustellen, schlicht vernachlässigen wollen und können.

5. Regionale Anpassungs- und Ausgleichseffekte der Wohngeldnovelle 2001

Stärker noch als die Wohnbauförderung ist das staatliche Wohngeld ein distributives Programm mit sozialpolitischer Intention. Ziel des Programms ist es, Haushalten mit geringem Nettoeinkommen, die sich aufgrund des gegebenen Mietenniveaus aus eigener Kraft nicht ausreichend mit Wohnraum versorgen können, durch Minderung der Wohnkostenbelastung ein angemessenes und familiengerechtes Wohnen zu ermöglichen (siehe Wohngeld- und Mietenbericht 1997: 8). Im Unterschied zur sozialen Wohnraumförderung stellen sich jedoch regional differenzierende Effekte beim Wohngeldgesetz (WoGG) nicht ein durch den Gebrauch (oder Nichtgebrauch) von Länderermächtigungen, sondern durch die bundeseinheitliche Anwendung der beiden Berechnungskriterien (individuelles) Einkommen und (lokale) Mietenstufe. Dies hat zur Folge, dass sich regionale Gefälle in Einkommen und Mietbelastungen der Haushalte zwangsläufig in der Höhe und Empfängerzahl der Wohngeldleistungen widerspiegeln.

⁶⁹ Ministerium für Städtebau und Wohnen: Wohnungsbauprogramm 2002 vom 13.03.2002, S. 2.

⁷⁰ Das nach Einkommen und Miete berechnete Tabellenwohngeld gilt als das „klassische“ wohnungspolitische Instrument. Das pauschalierte Wohngeld, dessen Adressaten die Empfänger von Sozialhilfe sind, wird demgegenüber als reiner Sozialtransfer wirksam (siehe Wohngeld- und Mietenbericht 1999: 10 f.).

Die Verschiebung der Proportionen zwischen dem sog. Tabellenwohngeld zugunsten des pauschalierten Wohngeldes⁷⁰, die zunehmende regionale Spreizung der Mieten nach Lage- und Wohnwertmerkmalen (Wohngeld- und Mietenbericht 1999: 28 und 54) sowie das Herauswachsen vieler Haushalte aus den Einkommensgrenzen des Wohngelds aufgrund rein nominaler Einkommenszuwächse⁷¹ haben zur Novellierung des WoGG zum 1. Januar 2001 geführt. Die Wohngeldnovelle beinhaltet vornehmlich zwei Korrekturen, die als strukturelle Anpassungseffekte beschrieben werden können: Erstens sollten die Wohngeldleistungen in den alten und neuen Bundesländern angeglichen werden; hier bestand ein auch von den ostdeutschen Ländern anerkannter Nachholbedarf für westdeutsche Leistungsempfänger. Zum 1. Januar 2002 wurden daher die zuvor schon in Westdeutschland geltenden sechs Mietenstufen auch in den ostdeutschen Ländern eingeführt. Zweitens wird das bisherige pauschalierte Wohngeld nach den Regeln des Tabellenwohngelds gezahlt, wobei Leistungskürzungen für Sozialhilfeempfänger vermieden werden sollen.⁷²

Die Verteilungseffekte des novellierten WoGG lassen sich erst im September 2003 statistisch flächendeckend abbilden, werden aber in ersten Erfahrungsberichten sowohl von den ostdeutschen wie auch von westdeutschen Ländern überwiegend positiv dargestellt. Wo Wohngeldempfänger in Ostdeutschland durch die neu erfolgte Mieteinstufung ihrer Gemeinde von Leistungsminderungen betroffen sind, wird dies durch die Härtefallregelung des § 42 Nr. 3 b + c WoGG in der Regel aufgefangen.⁷³ Mit Ausnahme Brandenburgs⁷⁴ hat die geänderte Rechtslage in allen neuen Ländern zu Verbesserungen bei den Leistungen geführt.⁷⁵ Die finanziellen Vorteile, die sich etwa für sächsische Wohngeldempfänger gegenüber 2001 aufgrund der Neuregelung ergaben, lassen sich durch den Jahresvergleich einiger Eckdaten verdeutlichen (s. Tabelle auf der nächsten Seite).

In Ostberlin errechnete sich für ca. 15 % der Wohngeldempfänger ein geringerer Betrag, der allerdings durch den sog. Härteausgleich nach § 42 Abs. 3 WoGG größtenteils abgedeckt werden konnte. In Westberlin stieg der durchschnittliche Wohngeldbetrag beim allgemeinen Wohngeld um 46,3 %, bei einer um 23 % erhöhten Anzahl der Wohngeldberechtigten.⁷⁶ Das Land Hessen registriert in einer nichtamtlichen internen Statistik eine Steigerung des durchschnittlichen Monatsbetrages bei allgemeinem Wohngeld um rd. 6,5 % und beim

⁷¹ Einem hausinternen Vermerk des Ministeriums für Städtebau NRW zu den materiellen Konsequenzen der Wohngeldnovelle ist zu entnehmen, dass sich die Mehrausgaben der Wohngeldnovelle für Bund und Länder auf insgesamt 1,4 Mrd. DM belaufen, für eine Realwertsicherung gemessen am Leistungsniveau der vormaligen Anpassung (1990) jedoch rd. 3,6 Mrd. DM erforderlich gewesen wären (Vermerk Gruppenleiterin IV A, 10.01.2001).

⁷² Ebenda, ferner Wohngeld- und Mietenbericht 1999: 13 f.

⁷³ Freistaat Thüringen, Innenministerium (wie Anmerkung 14).

⁷⁴ Im August 2002 wurde in Brandenburg an ca. 85000 Haushalte allgemeines Wohngeld gezahlt. Die Quote lag damit leicht unter der Vergleichszahl des Vorjahres 2001 (ca. 86.000 Haushalte). Im gleichen Zeitraum stieg die Empfängerzahl der Haushalte, die den besonderen Mietzuschuss für Sozialhilfe erhielten, von durchschnittlich 16700 (2001) auf ca. 18500 (2002) an (Angaben nach Land Brandenburg, Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr, wie Anmerkung 42).

⁷⁵ Sachsen-Anhalt registriert eine „insgesamt recht erhebliche Verbesserungen für die Wohngeldempfänger“ (Ministerium für Wohnungswesen, Städtebau und Verkehr, wie Anmerkung 29).

⁷⁶ Berlin, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (wie Anmerkung 8).

Wohngeldempfänger in Sachsen vor und nach der Wohngeldnovelle

	2002	2001
<i>Wohngeldleitung für 3 Monate</i>	67.633.370 E	49.000.081 E
davon Allgemeines Wohngeld	52.881.478 E	37.057.339 E
davon Besonderer Mietzuschuss	14.751.893 E	11.942.743 E
Durchschnittlich je Monat	22.544.457 E	16.333.360 E
<i>Durchschnittliche Wohngeldhöhe je Empfänger im Monat März:</i>		
Allgemeines Wohngeld	87,73 E	83,77 E
Besonderer Mietzuschuss	174,98 E	143,06 E
<i>Anzahl der Empfänger von Wohngeld (Monat März)</i>		
Allgemeines Wohngeld	164.606	120.853
Haushalte als Wohngeldempfänger	8,55%	6,23%

Angaben nach: Sächsisches Staatsministerium des Innern (April 2002)

besonderen Mietzuschuss um rd. 3,8 %. Gegenüber dem Vorjahr 2001 hat die Zahl der Neufälle um ca. 29 % zugenommen.⁷⁷ Auch in Nordrhein-Westfalen hat die Novelle zu spürbaren Mehrleistungen im Einzelfall sowie zu einem deutlichen Anstieg der Wohngeldausgaben (bei Tabellenwohngeld von rd. 344 Mio. EUR im Jahr 2000 auf rd. 504 Mio. EUR im Jahr 2001) geführt.⁷⁸

Der Verwaltungsmehraufwand wird seitens der Länder unterschiedlich beurteilt. Einerseits bringt die Umstellung der Einkommensfeststellung, insonderheit die Übernahme des steuerrechtlichen Einkommensbegriffs, für die Mitarbeiter der Wohngeldstellen eine zum Teil erhebliche Mehrbelastung an Bearbeitung und Schulung mit sich. Andererseits wird die mit der Novelle vollzogene Rechtsvereinheitlichung insbesondere von ostdeutschen Ländern ausdrücklich begrüßt.

Unsere Frage, ob eine Dezentralisierung des Wohngeldes, dergestalt, dass die Regelzuständigkeit vom Bund an die Länder abgegeben wird, für sinnvoll erachtet wird, ist von den diese Frage beantwortenden Ländern – Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen – ausnahmslos verneint worden. Das mit dem novellierten WoGG erreichte *einheitliche Leitungsniveau* sowie eine *einheitliche Vollzugspraxis* werden als unabdingbar erachtet. Dezentrale Problembearbeitung berge das Risiko einer „16fachen

⁷⁷ Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (wie Anmerkung 11).

⁷⁸ NRW, Ministerium für Städtebau, (wie Anmerkung 12).

Doppelarbeit und [die] Gefahr einer unterschiedlichen Rechtsanwendung“.⁷⁹ Brandenburg macht berechnungstechnische Gründe geltend:

„Durch die bundeseinheitliche Festlegung der Mietenstufen wird erreicht, dass sich ein einheitliches Leistungsniveau des Wohngeldes in den Ländern für vergleichbaren Wohnraum ergibt. Die Zugehörigkeit einer Gemeinde zu einer Mietenstufe richtet sich nach dem Mietenniveau von Wohnraum für Mieter, die allgemeines Wohngeld beziehen. Das Mietenniveau ist die durchschnittliche prozentuale Abweichung der Quadratmetermieten von Wohnraum in Gemeinden vom Durchschnitt der Quadratmetermieten vergleichbaren Wohnraums im Bundesgebiet. Eine Umstellung der Zuständigkeit wäre wegen der Verfahrensweise zur Ermittlung des Mietenniveaus aus statistischen Angaben *aller* Länder somit auch nicht möglich.“⁸⁰

Überdies wird befürchtet, dass der Bund neuerlich versucht sein werde, sich aus der hälftigen Finanzierung des Wohngeldes zurückzuziehen. „Gäbe es landeseigene Wohnungsgesetze, würde sich der Bund sicher nicht an den Kosten beteiligen.“⁸¹ Aus allen genannten Gründen wird eine Abgabe der Regelzuständigkeit an die Länder klar zurückgewiesen.

6. Zusammenfassung der Ergebnisse und Folgerungen

Unterzieht man gewachsene Programmstrukturen bundesdeutscher Bau- und Wohnungspolitik und ihre föderal- bzw. kommunalstaatliche Ausgestaltung und Umsetzung abschließend einer zusammenfassenden Betrachtung und Beurteilung, so ist vor allem festzuhalten, dass die beteiligten Akteure unter den Bedingungen des unitarischen Bundesstaates längst Lösungswege beschreiten, welche unter dem Dach bundeseinheitlichen Rechts Raum geben für regionale Varianten und lokal flexible Lösungen.

Die Befunde unserer vier Fallstudien zeigen zweierlei: Das bereits vorhandene Instrumentarium von Länderöffnungsklauseln gibt Raum für dezentrale Lösungen. Obwohl sich das grundsätzlich unitarische Interesse des Bundes überraschend deutlich in der Praxis dennoch durchsetzt, werden regionale Sonderwege geöffnet und auch beschritten, um landestypische Bedarfslagen, ferner die Sondersituation der Stadtstaaten sowie die speziellen Bedingungen der ostdeutschen Länder zu berücksichtigen. Inwieweit dabei unterschiedliche parteipolitische Präferenzen handlungsleitend sind, ist kaum oder gar nicht erkennbar; solche Präferenzen bleiben hinter dem Kanzlei-Sprachgebrauch der Ministerialbürokratien der Länder, der sich wie eine spanische Wand vor – gewiss in allen Ländern wirksame – richtungspolitische Direktiven legt und diese so gut wie unkenntlich macht, jedenfalls bürokratisch-professionell verborgen.

Die im bestehenden institutionellen Rahmen der föderalstaatlichen Politikverflechtung und Mischfinanzierung vorhandenen Freiräume der Länderöffnungsklauseln werden benutzt, aber weniger als angenommen. Dafür gibt es zwei denkbare Gründe: Einmal sind die Interes-

⁷⁹ Freie Hansestadt Bremen, Amt für Wohnung und Städtebauförderung, 27.08.2002.

⁸⁰ Land Brandenburg (wie Anmerkung 42).

⁸¹ Wie Anmerkung 34.

sen der Länder, als Ländergesamtheit und zumindest teilweise auch in ihren partikularen Ausprägungen, im Ergebnis des im Vermittlungsverfahren ausgehandelten Kompromisses bereits so weit berücksichtigt, dass der Drang zu nachmaligen Alleingängen gedämpft ist. Dies könnte erklären, dass die unitarische Position des Bundes in der Endabrechnung, d.h. sichtbar in sparsamer Anwendung der Öffnungsklauseln, deutlicher als erwartet durchschlägt. Die zweite Erklärung wäre, dass die administrative Handlungslogik der Landesverwaltungen, die darauf ausgerichtet ist, den Vollzugaufwand und die Vollzugsrisiken von Rechtsnormen möglichst zu minimieren, eine depolitisierende Wirkung entfaltet – in dem Sinne nämlich, dass an sich umsetzbare, vom Kompromiss des Bundesgesetzes abweichende Vorstellungen der Landespolitik von der Fachverwaltung neutralisiert werden.

Deutlich wird ferner, dass im Zuge der Anwendung von Länderöffnungsklauseln kommunale Behörden, und somit auch lokale Rationalitäten, stärker einbezogen und gefordert werden. Mit einer „nach unten“ verräumlichten Politik wird folglich durchaus Ernst gemacht – wie auch anders, da die Länder bekanntlich über keinen hinreichenden eigenen Verwaltungsunterbau verfügen und die Implementation an die kommunale Ebene weiterreichen müssen. Für die Kommunen ist diese stärkere Einbeziehung, das zeigt die LÖK zu § 172 BauGB exemplarisch, mit erheblich gesteigertem Verwaltungsaufwand verbunden. Renate Mayntz' Annahme, dass regulative Programme mit ebensolchen Effekten einhergehen, wird jedenfalls für diesen Sektor bestätigt.

So flexibel Länderöffnungsklauseln offenkundig sind: Sie sollten zu *echten landesparlamentarischen Subsidiärrechten* fortentwickelt werden, unter Ausschaltung jener gesetzes-technischen Schleichpfade, welche es dem Bund offenbar ermöglichen, seine unitarischen Interessen doch noch stärker zur Geltung zu bringen. Die Anpassungsfrist für Landesgesetze sollte so bemessen sein, dass Öffnungsklauseln nicht aufgrund eng bemessener Fristen leer laufen. Damit könnte der vielbeklagte „Machtverlust der Landesparlamente“ immerhin teilweise kompensiert werden.

Darüber hinaus ist eine stärkere *Verschiebung vom Verbundprinzip zum Trennprinzip* im Sektor der Bau- und Wohnungspolitik, im Sinne einer Verlagerung von Zuständigkeiten und Finanzvolumina auf die Länder, teilweise durchaus vorstellbar. Jedoch bedarf es hierbei eines „Fein-Tuning“, d.h. einer sorgfältigen Folgenabschätzung für jedes einzelne sektorpolitische Instrument. Anders gesagt: Man kann nicht Politikfelder in Gänze dezentralisieren. Und: Dezentrale Aufgabenverlagerung setzt einen entsprechenden finanziellen Lastenausgleich zwingend voraus.

Unsere Beispiele belegen: Dezentrale Problembearbeitung muss für den Bereich der Wohnungspolitik nicht erst erfunden werden. Sie wird vielmehr auf verschiedene Weise bereits legislatorisch und administrativ praktiziert. Überlegungen, die dezentrale Verlagerung von Zuständigkeiten zu erweitern, sollten auf der empirischen Erfolgskontrolle bereits vorhandener Dezentralität aufbauen. So sollte etwa die *Wohngeld-Zuständigkeit* – wie überhaupt Gesetze, die einen individuellen Leistungsanspruch begründen – weiterhin bundeseinheitlich geregelt bleiben. Dafür sprechen weniger die seitens der Länder selbst angeführten verwaltungstechnischen Bedenken als vielmehr elementare sozialstaatliche Grundsätze: gleiche bzw. vergleichbare individuelle Bedürftigkeit kann nicht, nach den Zufällen regionaler Ansässigkeit, unterschiedlich behandelt werden.

Hingegen spricht nichts ernsthaft dagegen, dass die *Wohnbauförderung* den Ländern ganz übertragen wird. Schon jetzt fahren etliche Bundesländer eigene zusätzliche Förderprogramme, in welchen die Zielmarken der Eigentumsförderung oder Versorgung des Mietmarktes, der Neubau- oder Bestandsförderung unterschiedlich gewichtet werden. Die Länder sind längst dazu übergegangen, die Fördermittel unterschiedlicher Programme zu bündeln und objektgerichtet lokal zu vergeben. In Sachsen-Anhalt z.B. erfolgt die Vergabe von Wohnungsbaufördermitteln seit spätestens Mitte der 90er Jahre „ausschließlich bedarfsbezogen und bei Vorlage einer städtebaulichen Bewertung“ (Landesentwicklungsbericht 1996).

Das novellierte WoFG ist für regional unterschiedliche Problemlagen offenbar nur bedingt passfähig. Hier könnte die Abgabe von Bundeskompetenzen an die Länder und die Umschichtung von Bundesmitteln zugunsten der Länder bewirken, dass die eingangs erwähnten regionalen Muster der Wohnungsverorgung wirksamer ausgestaltet werden können.

Literatur

- Bandemer, St. von; Wewer, G. (Hrsg.): Regierungssystem und Regierungslehre. Opladen.
- Benz, A. (2001): Der moderne Staat. Grundlagen der politologischen Analyse. München und Wien.
- Deutscher Bundestag, 13. Wahlperiode, Beschlussempfehlung des Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung BauROG, Ds. 13/7588 vom 02.05.97.
- Deutscher Bundestag, 13. Wahlperiode, Bericht des Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung BauROG, Ds. 13/7589 vom 06.05.97.
- Deutscher Bundestag, 13. Wahlperiode, Unterrichtung durch den Bundesrat, hier: Anrufung des Vermittlungsausschusses, Ds. 13/7886 vom 10.06.97.
- Deutscher Bundestag, 13. Wahlperiode, Wohngeld- und Mietenbericht 1997.
- Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode, Unterrichtung durch die Bundesregierung: Wohngeld- und Mietenbericht 1999, Ds. 14/3070 vom 32.03.2000.
- Finanzbericht 2002, hrsg. vom Bundesministerium der Finanzen, Berlin (2001).
- Fürst, D. (1993): Raum – die politikwissenschaftliche Sicht. In: Staatswissenschaften und Staatspraxis, S.293–315.
- Holtmann, E. (1998): Politik als Prozessergebnis von staatlicher Steuerung und unkoordiniertem privaten Handeln. Vorläufige Überlegungen zu Handlungsabläufen im Politikfeld der Wohnungspolitik. In: Hilpert, U.; Holtmann, E. (Hrsg.): Regieren und intergouvernementale Beziehungen. Opladen, S. 105–126.
- Holtmann, E. (2000): Gesetzgebung in der Wohnungspolitik des Bundes: Zur Rolle des parteipolitischen Faktors. In: Holtmann, E.; Voelzkow, H. (Hrsg.): Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie. Opladen, S. 105–128.
- Holtmann, E. (2001): Verwaltungsstrukturen und Bürgerorientierung. In: Tagungsband Fachtagung Verwaltungskultur, hrsg. von Kluth, W., Baden-Baden, S. 57–74.
- Holtmann, E.; Killisch, W. (1993): Wohnungspolitik im geeinten Deutschland. Problemlagen und Entwicklungsperspektiven. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 8-9/93, S.3–15.
- Killisch, W.; Holtmann, E.; Ruf, M. (1993): Die Milieuschutzsatzung als Instrument der Wohnungsbestandssicherung – Das Beispiel Nürnberg. In: Mitteilungen der Fränkischen Geograph. Gesellschaft Bd.40, S.155–182.
- Killisch, W.; Ruf, M.; Holtmann, E. (1993): Umwandlungen und kein Ende? Die Auswirkungen des höchstrichterlichen Urteils vom 30.6.1992 auf den Mietwohnungsmarkt in den Großstädten. In: der städtetag 11/1993, S.715–721.

- Kunz, V. (2000): Parteien und kommunale Haushaltspolitik im Städtevergleich. Opladen.
- Meisel, D. (1997): Zwischen Restriktion und Anpassungsflexibilität: die kommunale Implementation wohnungspolitischer Förderprogramme in Sachsen und Sachsen-Anhalt 1991–1994. Opladen.
- Meißner, J. (1997): Baugesetzbuch 1998 – Synopse. Stuttgart usw.
- Ministerium für Raumordnung, Landwirtschaft und Umwelt des Landes Sachsen-Anhalt (Hrsg.) (1996): Landesentwicklungsbericht 1996. Magdeburg.
- Nicolai, H. von (1998): Die Auswirkungen der Baugesetzbuch-Novelle und der Länderöffnungsklausel für die neuen Länder. In: Landes- und Kommunalverwaltung (LKV), 8.Jg., 9 (1998), S. 330 - 333.
- Nicolai, H. von (1999): Die Auswirkungen der Baugesetzbuch-Novelle und der Länderöffnungsklausel für die neuen Länder – 2.Teil. In: Landes- und Kommunalverwaltung (LKV), 9.Jg., 6(1999), S. 206 - 210.
- Nürnberger Wohnungsbericht 2001, hrsg. von der Stadt Nürnberg.
- Raumordnungsbericht 2000, hrsg. vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn.
- Scharpf, F. (2001): Mehr Freiheit für die Bundesländer. Der deutsche Föderalismus im europäischen Standortwettbewerb. In: FAZ vom 7.4.2001.
- Wohnen in München, III, Wohnungspolitisches Handlungsprogramm 2001–2005, hrsg. vom Referat für Stadtplanung und Bauordnung der Stadt München.
- Wohnungsbauprogramm 2002 (WoBauP 2002), hrsg. vom Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.

Erwartbare Konsequenzen einer Dezentralisierung im Bereich der Agrarpolitik

Gliederung

1. Einleitung
 2. Dezentralisierung der agrarpolitischen Aktionsbereiche?
 3. Konzept einer regionalen Inzidenzanalyse zur gegenwärtigen Agrarmarkt- und -preispolitik
 - 3.1 Überblick
 - 3.2 Szenarioannahmen
 4. Methodik und detaillierte Ergebnisse der Inzidenzanalyse
 - 4.1 Allokation und Einkommen in der Landwirtschaft
 - 4.1.1 Landnutzung
 - 4.1.2 Produktion
 - 4.1.3 Einkommen
 - 4.2 Auswirkungen auf die Konsumentenwohlfaht
 - 4.3 Berechnung der potenziellen Steuererleichterungen
 - 4.4 Quantifizierte Nettoeffekte
 - 4.5 Vernachlässigte Folgewirkungen
 5. Interpretation
- Literatur

1. Einleitung

Entsprechend der historisch überragenden Bedeutung der Landwirtschaft im Rahmen der gesamten Volkswirtschaft hat auch die Agrarpolitik eine jahrhundertealte Tradition. Heute sind die wichtigsten Aktionsbereiche der Agrarpolitik die Markt- und Preispolitik, die Agrarstrukturpolitik, die Agrarsozial- und -steuerpolitik und die Agrarumweltpolitik. Die Frage einer ausreichenden Finanzausstattung des Deutschen Reichs war sicherlich eine der Triebkräfte Bismarcks bei seiner Hinwendung zur Schutzzollpolitik ab 1878, insofern kann die Etablierung einer protektionistischen Agrarpreispolitik unter anderem als Folge der Stärkung der Zentralgewalt verstanden werden. Im Rahmen der Agrarstrukturpolitik (Ablösung der Grundlasten, Flurbereinigung) und der Steuerpolitik (Grundsteuer) waren die deutschen Einzelstaaten dagegen noch längere Zeit verantwortlich (Tracy 1989, Koning 1994). Der Ausbau der Agrarsozialpolitik wurde seit den 50er Jahren auf der deutschen Bundesebene vorangetrieben (Scheele 1990), während in der Agrarumweltpolitik schon früh auch die Länder aktiv waren.

Selbst bei einer Beschränkung der Betrachtung auf die Agrarpolitik ergibt sich also ein weit verzweigtes Politikfeld, das eine nähere Analyse lohnt. Dabei stellt die Agrarpolitik in mehrfacher Hinsicht eine besondere Herausforderung dar. In polit-ökonomischer Hinsicht ist es z.B. bemerkenswert, dass gerade die landwirtschaftlichen Interessenverbände aus verschiedenen Gründen eine große Wirksamkeit entfalten konnten (Olsen 1985, Heinze 1992), dass die Agrarbükratie ein kaum gerechtfertigtes Gewicht hat (Hansmeyer; Vitt 1996) und dass Regierungen anscheinend dazu neigen, wirtschaftlich in Schwierigkeiten geratene Gruppen zu unterstützen (Swinen; de Gorter 1993). Komplizierend wirkt dabei die bedeutsame Beteiligung der EU-Ebene (Pokrivcak; de Gorter; Swinnen 2001).

Obwohl der Umfang der agrarpolitischen Aktivitäten des öffentlichen Sektors sicherlich weit über ein ökonomisch optimales Maß hinausgeht, hat dieses starke Engagement doch mindestens eine Folge, die viele Ökonomen begrüßen werden: Es gibt kaum einen Sektor mit einer vergleichbar dichten statistischen Erfassung und demzufolge reichhaltigen Erfahrungen in der quantitativen Modellierung. Dieser Umstand ermöglicht den Versuch einer regionalisierten quantitativen Inzidenzanalyse für die Agrarmarkt- und -preispolitik, wie er für andere Sektoren nur selten durchgeführt werden kann. Zuvor soll allerdings eine kurze Diskussion des Für und Wider einer Dezentralisierung in den anderen Aktionsbereichen der Agrarpolitik erfolgen.

2. Dezentralisierung der agrarpolitischen Aktionsbereiche?

Abgesehen von ihrer zweifelhaften grundsätzlichen Berechtigung, die hier nicht nochmals diskutiert werden soll (Henrichsmeyer; Witzke; Heckelei 1994) sind die verschiedenen Aktionsbereiche der Agrarpolitik im Hinblick auf die Kompetenzzuweisung in die Kritik geraten (Wiss. Beirat 1998).

Die Entscheidungskompetenz für die *Markt- und Preispolitik* liegt bisher auf der EU-Ebene, was anscheinend auch gut begründet ist: Bei nationaler Kompetenz würden möglicherweise zusätzlich zum Außenschutz an den EU-Grenzen auch Handelshemmnisse innerhalb der EU errichtet, so wie es sie innerhalb Deutschlands vor der Reichsgründung im 19. Jahrhundert gab. Allerdings gibt es mindestens ein Element der heutigen Markt- und Preispolitik, bei dem die Konzentration der Kompetenzen auf der EU-Ebene zweifelhaft ist, nämlich die verschiedenen tier- oder flächenbezogenen Prämien, deren Zukunft noch offen ist. Wenn sie allein als zeitlich begrenzte Kompensationsmaßnahmen für einen Abbau administrierter Agrarpreise begründet werden, ist ihre Zuordnung zur EU-Ebene unproblematisch. Soweit diese Prämien aber zu dauerhaften Transferzahlungen werden, fallen sie eher in den Bereich der Sozialpolitik. Spätestens seit dem Berliner EU-Gipfel zur Agenda 2000 werden diese Prämien auch mit umweltpolitisch motivierten Auflagen versehen („cross compliance“) und müssten dann an der Logik umweltpolitischer Instrumente gemessen werden, s.u.

Die Entscheidungskompetenzen für die *Agrarstrukturpolitik* sind bisher auf mehrere Ebenen verteilt. Die Mitverantwortung der EU-Ebene wurde politisch hauptsächlich mit den Rückwirkungen (beispielsweise der Investitionsförderung) auf die Marktpolitik begründet. In Deutschland wird die Verantwortung für die Agrarstrukturpolitik im Wesentlichen in der Gemeinschaftsaufgabe GAK von Bund und Ländern gemeinsam wahrgenommen. Dabei handelt es sich um ein sehr heterogenes Bündel von Maßnahmen: Soweit es sich einfach um

Subventionen für den Faktoreinsatz in Land- und Forstwirtschaft handelt (z.B. bei der Investitionsförderung), sind diese Maßnahmen wegen ihrer wettbewerbsbeeinflussenden Wirkung zur Verhinderung von Subventionswettläufen am besten zentral angesiedelt, soweit sie nicht einfach abzuschaffen sind. Soweit diese Maßnahmen sektorübergreifend auf die Entwicklung ländlicher Räume abzielen (z.B. bei der Dorferneuerung), sollten den Regionen sicherlich bei der konkreten Mittelverwendung weitergehende Kompetenzen zugestanden werden, d.h. hier wären bei einer Dezentralisierung der Entscheidungs- und Finanzierungskompetenz Effizienzgewinne zu erwarten. Wie weit diese Dezentralisierung aber gehen sollte, muss wohl offen gelassen werden, denn neben den effizienzsteigernden Effekten (Informationsvorsprünge der unteren Ebenen) sind auch effizienzmindernde Effekte (größere Wirksamkeit lokaler Lobbyarbeit) zu beachten (Rosenfeld 2003).

Bei der *Agrarsozialpolitik*, d.h. im Wesentlichen bei der Finanzierung des agrarspezifischen Systems der sozialen Sicherung ist der Bund z.Z. stark engagiert, ja dieser Bereich dominiert weitgehend den Haushalt des BMVEL. Auch außerhalb des Agrarsektors sind die Kompetenzen für die sozialen Sicherungssysteme regelmäßig auf der nationalen Ebene angesiedelt. Konsequenterweise wurden denn auch schon mehrfach, z.B. bei der Diskussion der Kommissionsvorschläge zur Agenda 2000 im Jahr 1998, Modelle einer nationalen Kofinanzierung der EU-Prämien diskutiert, ohne dass diese Modelle eine ernsthafte Realisierungschance hatten. Auch bei den im Zuge des „Mid Term Review“ der Gemeinsamen Agrarpolitik 2003 gefassten Beschlüssen zur weitgehenden Entkopplung der EU-Prämien hat sich gezeigt, dass die zwischenstaatlichen Verteilungswirkungen der diskutierten Varianten sehr schnell alle anderen Aspekte dominieren. Das Votum der Mitgliedsländer bei der Frage einer betriebsgrößenabhängigen Kürzung der Prämien („Modulation“) ergibt sich recht geradlinig aus diesen Verteilungswirkungen. So spricht gegen einen Ausbau der Transferpolitik auf der Europäischen Ebene wohl hauptsächlich das politische Argument, wonach die Solidarität zwischen den EU-Staaten nicht überstrapaziert werden sollte, wenn man die Netozahlerdiskussion nicht anheizen will (Grossekettler 1996). Eine weitergehende Dezentralisierung unterhalb der nationalen Ebene scheint aber auch problematisch zu sein (Dafflon 2003).

Die deutlichste Kritik der bisherigen Kompetenzverteilung und auch die größten Chancen bei einer Dezentralisierung bestehen zweifellos im Bereich der *Agrarumweltpolitik*. Hier ist die EU sowohl im Bereich des Ordnungsrechts (Trinkwasserrichtlinie, Wasserrahmenrichtlinie) als auch der finanziellen Anreize (VO 1257/99) stark engagiert. Innerhalb von Deutschland besteht eine nicht unproblematische gemeinsame Verantwortung von Bund und Ländern in der Gemeinschaftsaufgabe. Soweit von den betroffenen Umweltgütern nur geringe überregionale spillover ausgehen, spricht viel für eine dezentrale Zuweisung der Entscheidungs-, Finanzierungs- und Durchführungskompetenzen (Rudloff; Urfei; Henrichsmeyer 2000).

3. Konzept einer regionalen Inzidenzanalyse zur gegenwärtigen Agrarmarkt- und -preispolitik

3.1 Überblick

In der weitergehenden quantitativen Analyse wollen wir uns auf die von der europäischen Ebene bestimmte Markt- und Preispolitik konzentrieren. „Dezentralisierung“ würde hier heißen, Kompetenzen zunächst an die Mitgliedsländer zurückzugeben, die diese dann evtl. an die Regionen, d.h. an die Bundesländer oder noch kleinere Einheiten wie die Landkreise weitergeben. In welcher Form dies geschehen könnte, ist sowohl zwischen den EU-Mitgliedsländern als auch innerhalb Deutschlands umstritten und deshalb schwer zu prognostizieren.

Einen ersten Zugang zu den Folgen einer Dezentralisierung liefert eine Bestandsaufnahme zu den gegenwärtigen regionalen Verteilungswirkungen der Agrarpolitik im Sinne einer spezifischen Inzidenzanalyse. Auch hier sind Einschränkungen im Sinne der Machbarkeit nötig: Analysiert werden sollen in diesem Beitrag nur die agrarpolitischen Maßnahmen der ersten Säule der EU-Agrarpolitik, und zwar auf recht pragmatische Weise. Dazu werden die Verteilungswirkungen der Gemeinsamen Agrarpolitik in der Ausgangssituation durch die Simulation eines kontrafaktischen Liberalisierungsszenarios („ohne Agrarpolitik“) mit regionaler Differenzierung abgeschätzt, um die (spezifische) Inzidenz zu ermitteln. Die so ermittelten Verteilungswirkungen der bisher weitgehend zentralisierten Agrarpolitik geben noch nicht die Effekte einer Dezentralisierung der Agrarpolitik an, denn auch eine dezentralisierte Agrarpolitik wäre höchstwahrscheinlich eben nicht vollständig liberalisiert. Sie verbessern aber den Informationsstand, wenn man über die möglichen Änderungen bei einer Dezentralisierung spekulieren möchte.

Für die Inzidenzanalyse werden die Maßnahmen in den bedeutenden Bereichen Getreide, Ölsaaten, Zucker, Milch und Rindfleisch in einem Liberalisierungsszenario abgeschafft und die Simulationsergebnisse mit der Basissituation „mit Agrarpolitik“ verglichen. Hierdurch können die Auswirkungen einer vollständigen Liberalisierung der EU-Agrarpolitik auf die deutschen Landkreise untersucht werden. Dabei dürften sich die regionalen Effekte in Abhängigkeit vom jeweiligen Produktionsschwerpunkt und weiteren Charakteristika der Landwirtschaft deutlich unterscheiden. Die Simulationen zu relevanten agrarbezogenen Variablen (landwirtschaftliche Einkommen, Produktion und Arbeitseinsatz) erfolgen mit dem Agrarsektormodell „RAUMIS“ (Henrichsmeyer et al. 1996).

Eine Liberalisierung der Agrarpolitik würde Preissenkungen nach sich ziehen, die die Konsumentenwohlfaht steigern würden. Zur Quantifizierung der regional differenzierten Konsumentenbelastung wurden die aggregierten Ergebnisse zur äquivalenten Variation des vollständigen Liberalisierungsszenarios in Deutschland mit den bekannten Bevölkerungszahlen umgerechnet in regional differenzierte Effekte.

In bezug auf die regionalen Wirkungen der hier analysierten Bereiche der Agrarpolitik wird mit der folgenden Grobabschätzung ebenfalls sehr pragmatisch vorgegangen: Wir fassen die Bestandteile des EAGFL, die klar der ersten Säule zuzuordnen sind, als potenzielles Entlastungsvolumen auf, das mit Hilfe des nationalen Finanzierungsbeitrags zunächst für Deutschland insgesamt zu berechnen ist. Zur Illustration der regionalen Verteilungswirkun-

gen verwenden wir die bekannten Daten zum kreisweisen Aufkommen der Lohn- und Einkommensteuer und errechnen proportional hierzu die regionalen Entlastungsbeträge. Dies ist sicher nur eine grobe Indikatorvariable, sollte aber eine erste Abschätzung der möglichen regionalen Folgen einer Entlastung des EU-Haushalts in Deutschland aufzeigen. Wahrscheinlicher als eine (proportionale!) Steuerentlastung wäre bei einer Liberalisierung sicherlich eine Reallokation der eingesparten Mittel zu anderen Verwendungsalternativen, etwa der Struktur-, Umwelt- oder Forschungspolitik, aber über deren Nutzen lassen sich kaum quantitative und regional differenzierte Hypothesen formulieren.

3.2 Szenarioannahmen

Die EU-Märkte für Getreide, Zucker, Milch und Rindfleisch waren im Basisjahr 1999 insbesondere durch folgende agrarpolitische Maßnahmen geprägt:

- Getreide: Preisstützung durch einen einheitlichen Interventionspreis von 119 EUR/t für alle Getreidearten. Je nach Getreideart entspricht dies einer nominalen Protektionsrate von 7 bis 33%. Daneben werden Flächenprämien gewährt in Verbindung mit der Auflage, einen bestimmten Anteil der Produktionsflächen stillzulegen, die natürlich zusätzlich unterstützend wirken.
- Zucker: Preisstützung durch einen Interventionspreis von 632 EUR/t Weißzucker in Verbindung mit einer Quotierung der Produktion, entsprechend einer Protektionsrate von fast 200%.
- Milch: Preisstützung durch Interventionskäufe der Verarbeitungsprodukte Butter (Protektionsrate 78%) und Magermilchpulver (Protektionsrate 38%) in Verbindung mit einer Quotierung der Produktion.
- Rindfleisch: Preisstützung durch einen Interventionspreis von 2780 EUR/t bzw. eine Protektionsrate von 44%. Zahlung von Tierprämien für Bullen, Ochsen und Mutterkühe.

Im Rahmen der vollständigen Liberalisierung werden u.a. die oben genannten Maßnahmen aufgehoben. Als Konsequenzen für die Produktpreise werden folgende Senkungen unterstellt: Weichweizen 7%, Gerste 19%, Mais 12%, andere Getreidearten 25%, Milch 30% und Rindfleisch 22%. Weiterhin werden wegen der Abschaffung von Exportsubventionen die folgenden Preissenkungen auf Märkten ohne effektiven Interventionspreis angenommen: bei Schweinefleisch um 6%, Geflügelfleisch um 19%, Schafffleisch um 18% und Eier um 5%. Mit diesen Preiswirkungen ist ein gewisser Anstieg der EU-Außenhandelspreise infolge einer vollständigen Liberalisierung überschlagsmäßig abgeschätzt.

Ausgenommen von der simulierten Liberalisierung sind die folgenden Bereiche, in denen die Effekte auf Agrarvariablen oder Preise besonders schwierig abzuschätzen wären:

- Maßnahmen der „ländlichen Entwicklung“ bzw. die „begleitenden Maßnahmen“ aus der MacSharry-Reform (Vorruhestand, Aufforstung, Agrarumwelt)
- Maßnahmen zugunsten der Fischerei
- Nahrungsmittelhilfe

- Konsumbeihilfen für Butter und Magermilchpulver (bewirken im Wesentlichen Umverteilung von Steuerzahlern zu Konsumenten)
- Maßnahmen zugunsten der Wein-, Olivenöl-, Faserpflanzen- und Tabaksektoren

4. Methodik und detaillierte Ergebnisse der Inzidenzanalyse

4.1 Allokation und Einkommen in der Landwirtschaft

Das regionalisierte Agrar- und Umweltinformationssystem RAUMIS bildet den deutschen Agrarsektor räumlich differenziert auf der Grundlage eines mathematischen Programmierungsansatzes ab. Als Konsistenzrahmen dient hierbei die landwirtschaftliche Gesamtrechnung. Eine räumliche Differenzierung erfolgt durch zur Zeit 326 Modellregionen, die im Wesentlichen auf den Landkreisen basieren. Jede Modellregion stellt dabei einen Betrieb (*Regionshof*) dar, der das Ziel der Maximierung des Einkommens verfolgt und dazu entsprechend sein Produktionsprogramm unter Berücksichtigung von Nebenbedingungen optimiert. Die Produktionsprogramme der Regionshöfe sind in Form von Input-Output-Matrizen, die ca. 40 Inputs und 50 Outputs beinhalten, definiert. Die zur Erstellung der Input-Output-Matrizen verwendeten Informationen stammen aus der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung, der Agrarfachstatistik zur Flächennutzung und zu den Viehzählungen sowie aus Kennzahlen zur Betriebskalkulation und der Literatur.

Aufgrund des vierjährigen Turnus der Bodennutzungshaupterhebung, die als Datenquelle eine zentrale Rolle spielt, sind derzeit für den Zeitraum von 1979 bis 1999 sechs so genannte Basisjahre verfügbar. Für die Basisjahre wird das Modell so optimiert und kalibriert, dass die Aggregation der vom Modell ermittelten Agrarproduktion für die 326 Regionshöfe mit der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung und den Agrarfachstatistiken übereinstimmt. So entspricht das Sektoreinkommen der Summe der Regionaleinkommen und die Summen der regionalen Produktionsumfänge und Kapazitäten entsprechen den regionalen Größen.

Für die Interpretation der Modellreaktionen ist darauf hinzuweisen, dass RAUMIS nach den Prinzipien der „positiven mathematischen Programmierung“ (Howitt 1995) kalibriert ist. Dies bedeutet, dass die unbeobachtete, zugrunde liegende Kostenfunktion gerade so spezifiziert wird, dass die im Basisjahr beobachtete Produktion die gewinnmaximale Lösung darstellt, sodass das Modell die Ausgangssituation reproduziert. Wenn also in einigen Regionen, z.B. auf ungünstigen Standorten in Ostdeutschland, bei bestimmten Verfahren nur niedrige Erlöse erzielt werden, so folgert man hierbei, dass dann auch die Grenzkosten offenbar nur niedrig waren, denn ansonsten hätte man die betreffenden Verfahren in diesen Regionen nicht statistisch beobachtet.

Zur Analyse von Politikfolgen werden die zu untersuchenden Maßnahmen in das Modell implementiert. Unter den veränderten Rahmenbedingungen ist das Produktionsprogramm des Basisjahres hinsichtlich des erreichbaren Einkommens in der Regel nicht optimal. Um auch für ein alternatives Politikscenario wiederum das maximal mögliche Einkommen zu realisieren, ermittelt RAUMIS entsprechende Anpassungen des Produktionsprogramms. Wegen der o.g. Kalibrierung entsprechend den Prinzipien der positiven mathematischen Programmierung reagiert das Modell nur auf *Änderungen* der wirtschaftlichen Anreize, d.h. die Ausgangssituation wird (sicherlich vereinfachend) als Gleichgewicht interpretiert.

Eine vollständige Liberalisierung der Gemeinsamen Agrarpolitik stellt vor dem Hintergrund eines seit Jahrzehnten stark reglementierten Agrarsektors ein Extremszenario dar. Dies ist bei einer modellgestützten Quantifizierung der Auswirkungen und der Belastbarkeit der Ergebnisse zu berücksichtigen, wobei ausdrücklich auf folgende Aspekte hingewiesen wird:

- Eine durch Liberalisierung möglicherweise induzierte Anpassung der Intensität der Produktionsverfahren und der Betriebsstrukturen wird nicht abgebildet.
- Die Preise nach Liberalisierung werden als Teil der Szenarioannahmen exogen vorgegeben.

Die Ergebnisse dieser regional differenzierten Modellrechnungen bezüglich Landnutzung, Produktion sowie Einkommen in der Landwirtschaft Deutschlands werden im Folgenden zusammengefasst.

4.1.1 Landnutzung

Hinsichtlich der Landnutzung hätte eine Liberalisierung gegenüber dem Basisjahr deutliche Veränderungen ergeben (vgl. Tabelle 1). Besonders auffällig ist das Brachfallen von rund 4,5 Mio. ha landwirtschaftlich genutzter Fläche. Dies ist vor allem durch die Einschränkung des Anbaus von Getreide, Ölsaaten und Silomais bedingt sowie den Übergang extensiv genutzten Grünlandes in Brachland auf Grenzstandorten. Dabei ist einschränkend darauf hinzuweisen, dass RAUMIS bisher nicht für die Analyse solcher „Extremszenarien“ konzipiert ist und deshalb möglicherweise eine unzureichend differenzierte Palette von Produktionsverfahren mit sehr niedriger Intensität oberhalb der Brache anzubieten hat. Es ist hervorzuheben, dass durch den Wegfall der Flächenprämie (wie bei Getreide) sowie infolge der Reduzierung der Rinderhaltung der Silomaisanbau an relativer Vorzüglichkeit gegenüber anderem Ackerfutter verloren hätte, dessen Anbau entsprechend ausgedehnt worden wäre.

Bei der regionalen Betrachtung der Landnutzungsänderung hätten sich die ausgeprägtesten Anpassungen in Regionen ergeben, die auf den Anbau von Getreide, Ölsaaten und Eiweißpflanzen spezialisiert sind, wie Regionen in den neuen Bundesländern, Schleswig-Holstein sowie in Nordostbayern (vgl. Abbildung 1).

Tab. 1: Auswirkungen auf die Landnutzung in Deutschland (1.000 ha)

	Basisjahr 1999	Liberalisierung	Änderung in %
Getreide	6.861	5.080	-26
Hülsenfrüchte	219	91	-59
Ölsaaten ¹	885	315	-64
Stilllegung	724	339	-53
Brache	0	4.461	
Silomais	1.206	839	-30
Sonst. Ackerfutter	437	507	16
Grünland	5.167	4.009	-22
LF insgesamt	17.104	17.104	0

¹ Ohne nachwachsende Rohstoffe

Quelle: RAUMIS-Berechnungen, FAA 10/2002

Abb. 1: Anteil der Brache sowie Änderung des Viehbestandes bei einer Liberalisierung

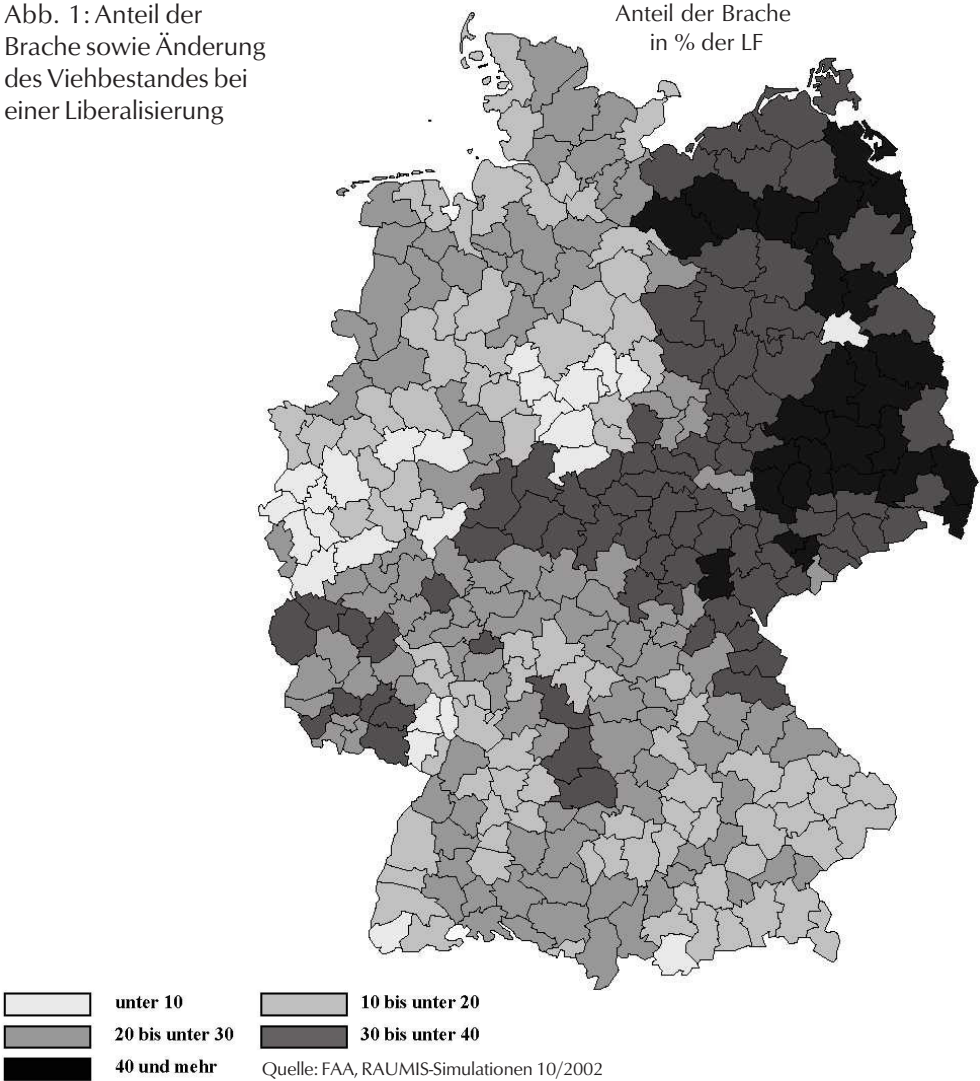
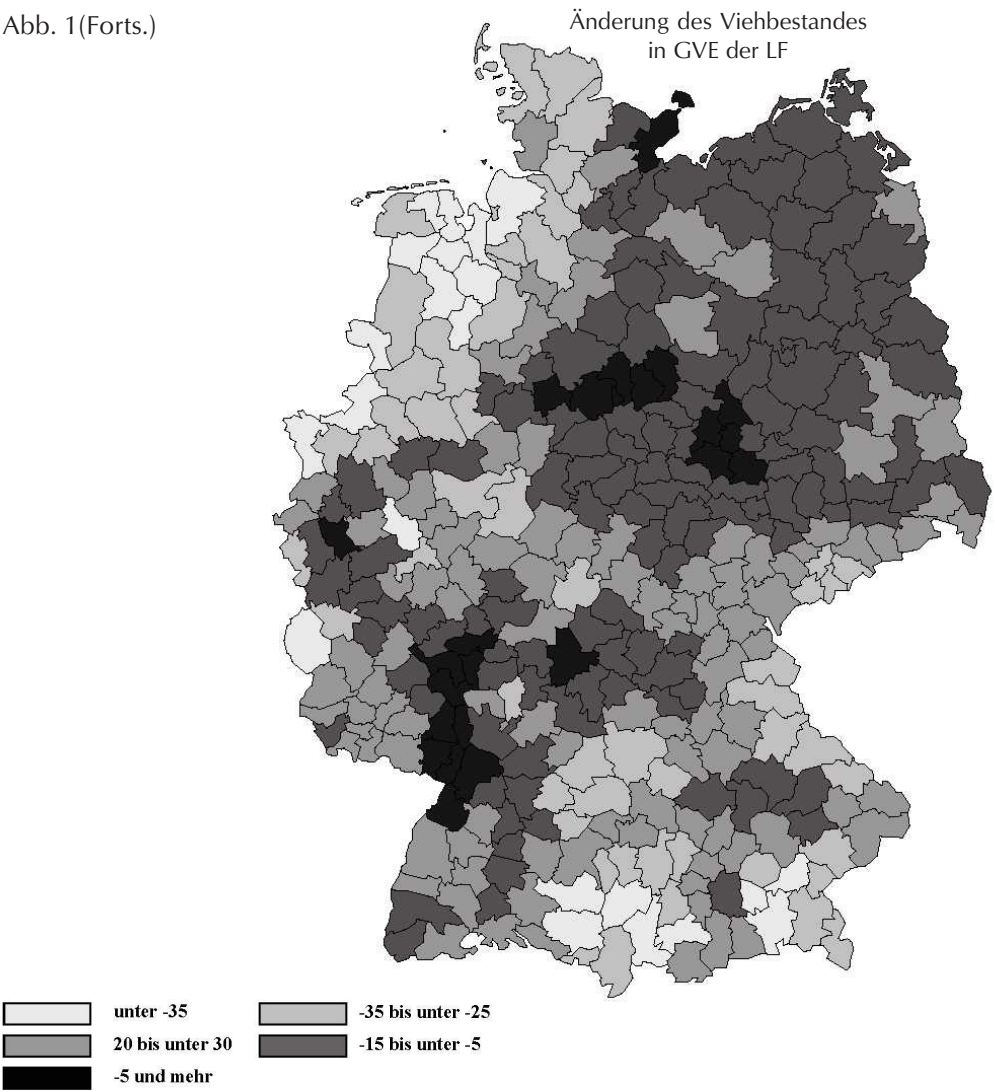


Abb. 1(Forts.)



Ein wesentlicher Grund für den zu erwartenden überdurchschnittlichen Anteil der Branche in den neuen Bundesländern ist im umfangreichen Anbau von Roggen zu sehen. Der Anbau wäre stärker eingeschränkt worden als bei anderen Getreidearten, da der Erzeugerpreis für Roggen bei einer Liberalisierung besonders stark gesunken wäre. Weiterhin beschäftigen ostdeutsche Betriebe vergleichsweise mehr Fremdarbeitskräfte, deren Entlohnung im Vergleich zu Familienarbeitskräften bei einer Liberalisierung kaum Anpassungsspielräume gestattet hätte. Bei den in Westdeutschland dominierenden Familienarbeitskräften wurde dagegen schon in der Ausgangssituation ein gewisser „Lohnverzicht“ dadurch einkalkuliert, dass die Löhne in Höhe des Schattenpreises der Familienarbeit im Programmierungsmodell angesetzt werden, denn ansonsten hätte der hohe Arbeitseinsatz in Westdeutschland schon in der Ausgangssituation die meisten Produktionsverfahren unrentabel gemacht. Der in den neuen Bundesländern beobachtete höhere Anteil der freiwilligen Flächenstilllegung lässt tatsächlich auf eine vergleichsweise geringere regionale Wettbewerbsfähigkeit schließen, sodass bei einer Liberalisierung ausgeprägtere Anpassungen hinsichtlich einer Aufgabe des Anbaus erwartbar gewesen wären als in Westdeutschland. Darüber hinaus ist in diesen Region der Anteil der Ackerflächen an der LF sehr hoch, sodass die vor allem den Anbau von Ackerkulturen betreffende Liberalisierung sich hier stärker niedergeschlagen hätte als in Regionen mit geringerem Ackerflächenanteil. Der hohe Brachlandanteil in den Mittelgebirgslagen ist demgegenüber auf eine umfangreiche Grünlandbranche zurückzuführen, wobei Heterogenitäten wie z.B. unterschiedliche Viehbesatzdichten und Ackerflächenanteile unterschiedlich starke Anpassungen innerhalb der Mittelgebirgslagen beispielsweise im Bayerischen Wald und Schwarzwald erklären.

4.1.2 Produktion

Die Änderungen der pflanzlichen Produktion erfolgen weitgehend entsprechend dem Rückgang der Anbauumfänge. Das vorrangige Brachfallen von Standorten mit unterdurchschnittlichen Flächenerträgen führt zu einem Anstieg der durchschnittlichen Flächenerträge um rund 3%, sodass die prozentuale Verringerung der pflanzlichen Produktion gegenüber dem Rückgang der Anbauflächen etwas geringer ausfällt.

In der tierischen Produktion wäre ebenfalls mit deutlichen Produktionsrückgängen zu rechnen gewesen (vgl. Tabelle 2). Der Wegfall der Milchmarktorganisation hätte einen Rückgang der Milcherzeugung um mehr als ein Drittel zur Folge gehabt. Die Aufhebung der Regelung des Rindfleischmarktes zusammen mit den Rückwirkungen des Milchmarktes

Tab. 2: Auswirkungen auf die Produktion in Deutschland (1.000 t)

	Basisjahr 1999	Liberalisierung	Änderung in %
Getreide	44.643	33.781	-24
Hülsenfrüchte	696	294	-58
Ölsaaten ¹	3.043	1.095	-64
Rindfleisch	1.414	1.023	-28
Schweinefleisch	3.908	3.650	-7
Milch	26.766	17.591	-34
Geflügelfleisch	802	647	-19
Eier	835	796	-5

¹ Ohne nachwachsende Rohstoffe

Quelle: RAUMIS-Berechnungen, FAA 10/2002

(Rindfleisch ist ein Koppelprodukt der Milchproduktion) hätten zu einem Rückgang der Rindfleischproduktion um ca. 28% geführt. Einschränkungen der Produktion wären ebenfalls bei den Veredelungsprodukten Geflügel- und Schweinefleisch sowie Eiern zu verzeichnen.

Die regionalen Auswirkungen werden anhand der in Abbildung 1 dargestellten Änderung des Viehbestandes deutlich. Der höchste absolute Rückgang des Viehbestandes würde vor allem in den viehintensiven Gebieten wie dem Nordwesten Deutschlands sowie Südbayerns erfolgen. Vor dem Hintergrund einer Verringerung von Umweltbelastungen durch intensive Viehhaltung wäre ein solches Szenario zu begrüßen. Andererseits würde eine eher flächenextensive Viehhaltung auf ungünstigeren Standorten unterhalb der Modellkreisebene beispielsweise in einigen Mittelgebirgslagen und Grünlandregionen gänzlich aufgegeben, infolgedessen sich das Landschaftsbild zum Teil deutlich ändern könnte. So wird in einigen Modellregionen der Viehbestand um mehr als ein Drittel eingeschränkt (vgl. auch Abbildung 1).

4.1.3 Einkommen

Das Gesamteinkommen der Landwirtschaft gemessen an der Nettowertschöpfung hätte sich bei einer Liberalisierung gegenüber der Basissituation mehr als halbiert (vgl. Tabelle 3). Dies wäre insbesondere auf die preisbedingte Verringerung des Produktionswertes sowie den Abbau von Subventionen um insgesamt ca. 4 Mrd. EUR bedingt gewesen. Diesem Rückgang hätten Senkungen der Produktionskosten (Vorleistungen und Abschreibungen) entgegenwirkt. Im Rahmen dieses Anpassungsprozesses hätte sich die Anzahl der Arbeitskräfte (AK) um etwa 15% verringert, sodass die Nettowertschöpfung je AK etwas weniger als die Hälfte zurückgegangen wäre.

Die regionalen Einkommenseffekte sind am besten je Flächeneinheit interpretierbar, auch wenn sie später für die Saldierung mit der Konsumenten- und Steuerzahlerentlastung auf die Bevölkerung bezogen wird (vgl. Abbildung 2, s. nächste Seite).

In der Basissituation erkennt man die niedrige Flächenrentabilität in Ostdeutschland, die guten Ackerbaustandorte und insbesondere die sehr hohe Produktivität der Sonderkulturregionen an der Rheinschiene.

Tab. 3: Auswirkungen auf das Einkommen der Landwirtschaft in Deutschland (Mrd. EUR)

	Basisjahr 1999	Liberalisierung	Änderung in %
Produktionswert	30,7	23,9	-22,3
Vorleistungen	17,2	13,9	-19,1
Bruttowertschöpfung ¹	13,5	10,0	-26,3
Subventionen	5,2	1,1	-79,6
Produktionssteuern	0,6	0,4	-29,9
Abschreibungen	7,2	5,8	-19,6
Nettowertschöpfung ²	10,9	4,8	-55,8
Arbeitskräfte ³	651	556	-14,6
Nettowertschöpfung/AK ⁴	16,8	8,7	-48,3

¹ Ohne nachwachsende Rohstoffe

Quelle: RAUMIS-Berechnungen, FAA 10/2002

Abb. 2: Nettowertschöpfung je ha im Basisszenario und Veränderung bei einer Liberalisierung

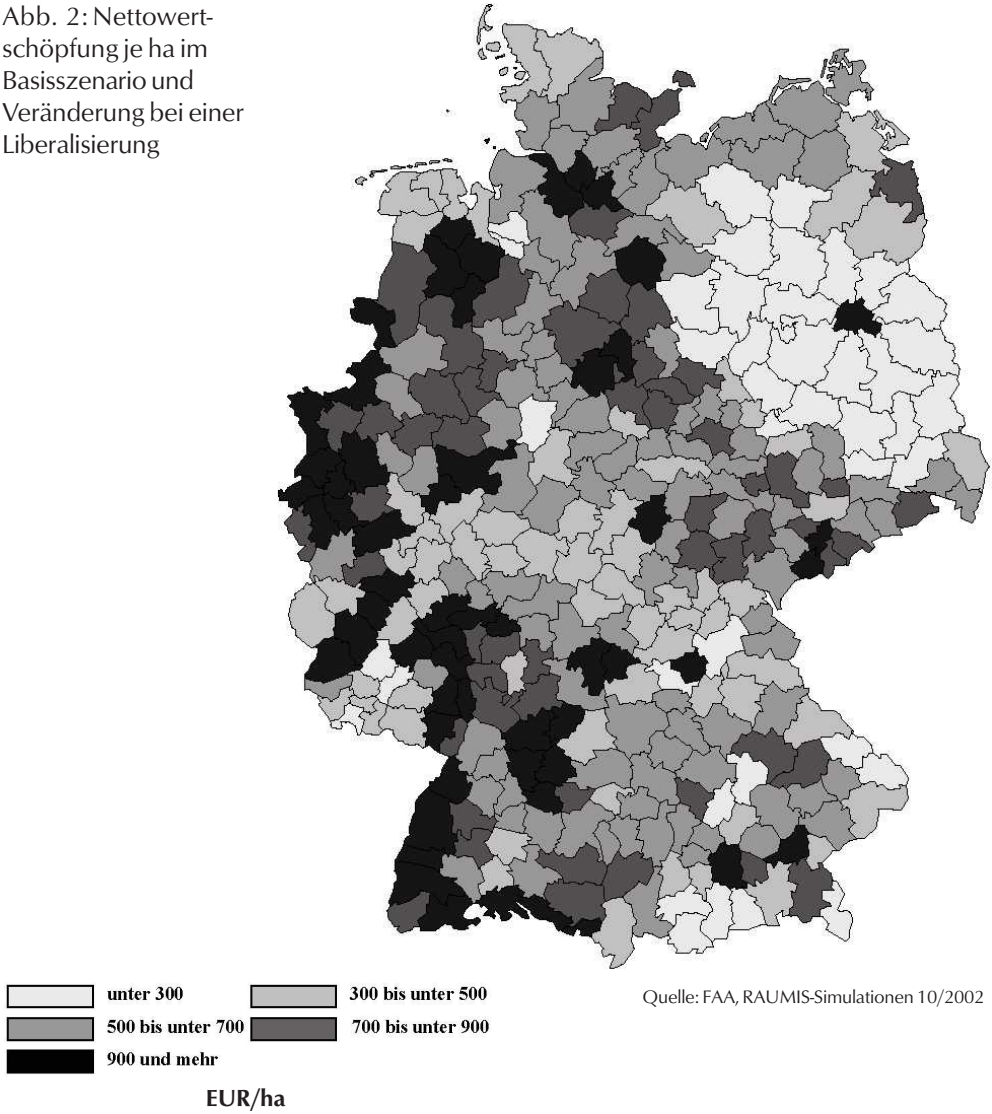
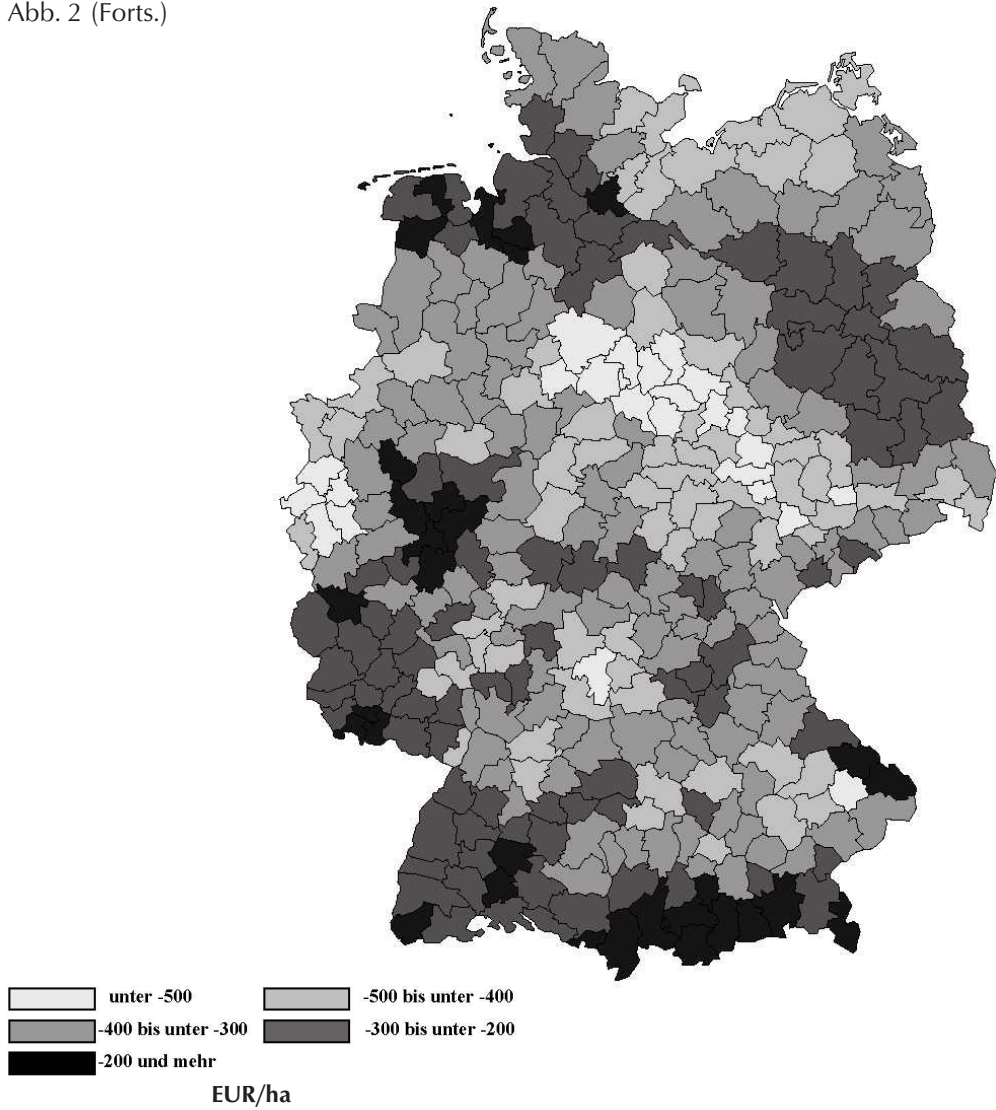


Abb. 2 (Forts.)



Von der Liberalisierung sind mit Ausnahme der Sonderkulturstandorte besonders die beseren Standorte betroffen, zumindest wenn man die absoluten Rückgänge betrachtet, denn die Flächenprämien sind nach der regionalen Ertragsfähigkeit differenziert. Entsprechend sind die absoluten Verluste auf den schlechten Böden Brandenburgs vergleichsweise gering, aber auch die Grünlandstandorte erleiden nur relativ geringe Verluste. Dieses Bild würde sich verändern, wenn man die relativen Einkommensänderungen im Vergleich zur Ausgangssituation betrachtet. Auch hängen die regionalen Einkommenseffekte deutlich von der Basis ab (Bevölkerung, Fläche oder landwirtschaftliche Arbeitskräfte).

4.2 Auswirkungen auf die Konsumentenwohlfahrt

Eine Liberalisierung der EU-Agrarpolitik hätte Preissenkungen zur Folge, die adäquat nur mit einem Welthandelsmodell für die betroffenen Agrarmärkte abzuschätzen sind, auf denen die EU große Marktanteile hat. Ohne derartig ambitionierte Modellierungsanstrengungen kann man eine Preissenkung bis auf das Niveau der Weltmarktpreise in der Basisperiode unterstellen oder die erwartbaren Steigerungen der Weltmarktpreise über die exogenen Annahmen abgreifen.

Dabei wurde das Nachfragesystem des Agrarsektormodells CAPSIM herangezogen (Witzke; Zintl 2003), um die Konsumentenentlastung in Deutschland zu berechnen. Diese Vorgehensweise wurde gewählt, da RAUMIS als reines Angebotsmodell keine Nachfrageseite hat und CAPSIM nur auf der Ebene der EU-Mitgliedsländer spezifiziert ist und demnach keine Regionalisierung innerhalb Deutschlands erlaubt. Mit dem deutschen Nachfragesystem, das auf einer indirekten Nutzenfunktion vom Generalised-Leontief-Typ basiert, kann die mit einer Liberalisierung einhergehende Entlastung der Konsumenten aus der äquivalenten Variation der Preissenkungen berechnet werden. Diese äquivalente Variation wurde mit den Bevölkerungszahlen regionalisiert. Damit werden Unterschiede der Pro-Kopf-Nachfrage ignoriert, die aufgrund von regionalen Unterschieden in der Altersstruktur, den Pro-Kopf-Einkommen und regionalen Verzehrsgewohnheiten erwartbar sind. Im Allgemeinen wird die Bedeutung dieser Unterschiede aber als so gering veranschlagt, dass sie vernachlässigt werden können, zumindest solange man sie empirisch nicht sinnvoll abschätzen kann (Wehrt 1986: 142). Auf eine grafische Darstellung der so regionalisierten Konsumentenentlastung kann verzichtet werden, da die absoluten Größen nur einer skalierten Darstellung der Bevölkerungsverteilung im Raum entspricht und der Pro-Kopf-Wert in allen Regionen der Gleiche ist.

4.3 Berechnung der potenziellen Steuererleichterungen

Die Berechnung der potenziellen Entlastung der Steuerzahler in den deutschen Landkreisen setzt bei den veröffentlichten Ausgaben aus der Garantieabteilung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für Landwirtschaft (EAGFL) an. Dort findet man eine detaillierte Aufschlüsselung nach Kapiteln und den Produktgruppen, für die eine Liberalisierung simuliert wurde. Zur quantitativen Abschätzung wurde unterstellt, dass diese Ausgaben bei einer Liberalisierung verschwinden würden, dass die freiwerdenden Mittel entsprechend den nationalen Finanzierungsanteilen an den MwSt- und BSP-Mitteln bei den Mitgliedsländern verbleiben würden und dass es dort zu marginalen Steuererleichterungen bei der Einkommensteuer kommen würde. Wenn man dann noch annimmt, die regionale Verteilung dieser

Steuererleichterungen entspreche der Verteilung des aktuellen Aufkommens der Lohn- und Einkommensteuer, dann kann man dieses Einkommen zur Regionalisierung der unterstellten Steuererleichterungen verwenden. Dabei wird z.B. die Progression des Einkommensteuertarifs ignoriert. Mit dieser Vorgehensweise ist eine Reihe stark vereinfachender Annahmen verbunden, die sicherlich problematisch sind. Eine detaillierte Abschätzung der Folgen eines verminderten Finanzierungsbeitrags Deutschlands zum EU-Haushalt im deutschen Steuersystem inklusive des Finanzausgleichs ist hier jedoch nicht möglich, und die Entwicklung und quantitative Umsetzung realistischer Hypothesen zur alternativen Mittelverwendung innerhalb des EU-Haushalts ist kaum einladender.

Das regionalisierte Ergebnis zur unterstellten Steuerentlastung (Abbildung 3, s. S. 328) lässt vor allem die Unterschiede im Pro-Kopf-Einkommen hervortreten¹, aus denen Unterschiede im Einkommensteueraufkommen pro Kopf und damit dann auch entsprechende Unterschiede bei der Entlastung resultieren.

4.4 Quantifizierte Nettoeffekte

Zieht man von der Summe der Konsumenten- und Steuerzahlerentlastung die Einkommensverluste in der Landwirtschaft ab, so werden die regionalen Nettoeffekte einer vollständigen Liberalisierung erkennbar, allerdings stets im Rahmen der Annahmen und Einschränkungen unserer Analyse (s. Abb. 4, Seite 329)

Da die Agrarpolitik für die EU insgesamt wohlfahrtsmindernd ist und Deutschland aufgrund seiner Wirtschaftskraft einen hohen Finanzierungsanteil am EU-Haushalt übernehmen muss, sind die aus der einfachen Saldierung von Einkommensverlusten, Konsumentenentlastung und Steuerentlastung zu errechnenden Nettoeffekte einer Liberalisierung im allgemeinen positiv. Dabei ist es nicht überraschend, dass die Gewinne in verdichteten Regionen und solchen mit relativ geringer Begünstigung durch die bisherige Agrarmarktpolitik besonders deutlich ausfallen und 500 EUR pro Kopf übersteigen können. Diese Gewinne sind etwa doppelt so hoch wie in Wehrt 1986 mit ähnlicher Methodik für das Jahr 1980 bei einer Liberalisierung nur auf dem Getreide- und Milchmarkt ermittelt, was von der Größenordnung durchaus zusammenpasst, wenn man an den eingeschränkteren Umfang der Liberalisierung und die zwischenzeitlich eingetretenen nominalen Preissteigerungen denkt. Anders als bei Wehrt 1986 wurden hier auch für ländliche Regionen nur im Ausnahmefall positive Nettoeffekte ermittelt, was daran liegen dürfte, dass RAUMIS mit gewissen Anpassungen beim Arbeits- und Kapitalbesatz Kosteneinsparungsmöglichkeiten berücksichtigt hat, die in Einzelmarktmodellen typischerweise vernachlässigt sind.

¹ Die Unterschiede im Einkommensteueraufkommen zwischen ländlich und städtisch geprägten Kreisen sind sicherlich auch von der unvollständigeren Einkommenserfassung in Landwirtehaushalten im Vergleich mit Arbeitnehmerhaushalten beeinflusst.

Abb. 3: Änderung der Steuerbelastung in Deutschland bei einer Liberalisierung (in EUR pro Kopf der Bevölkerung gegenüber dem Basisszenario)

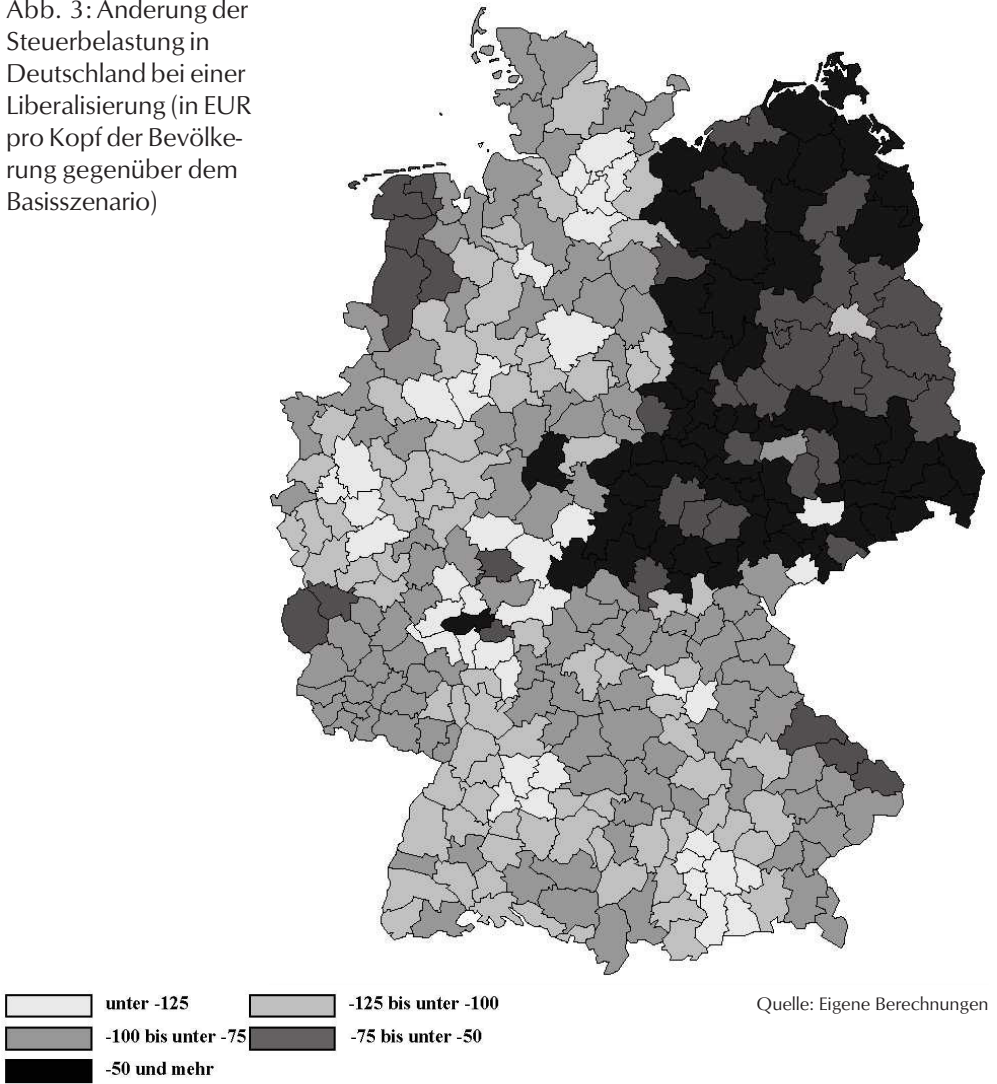
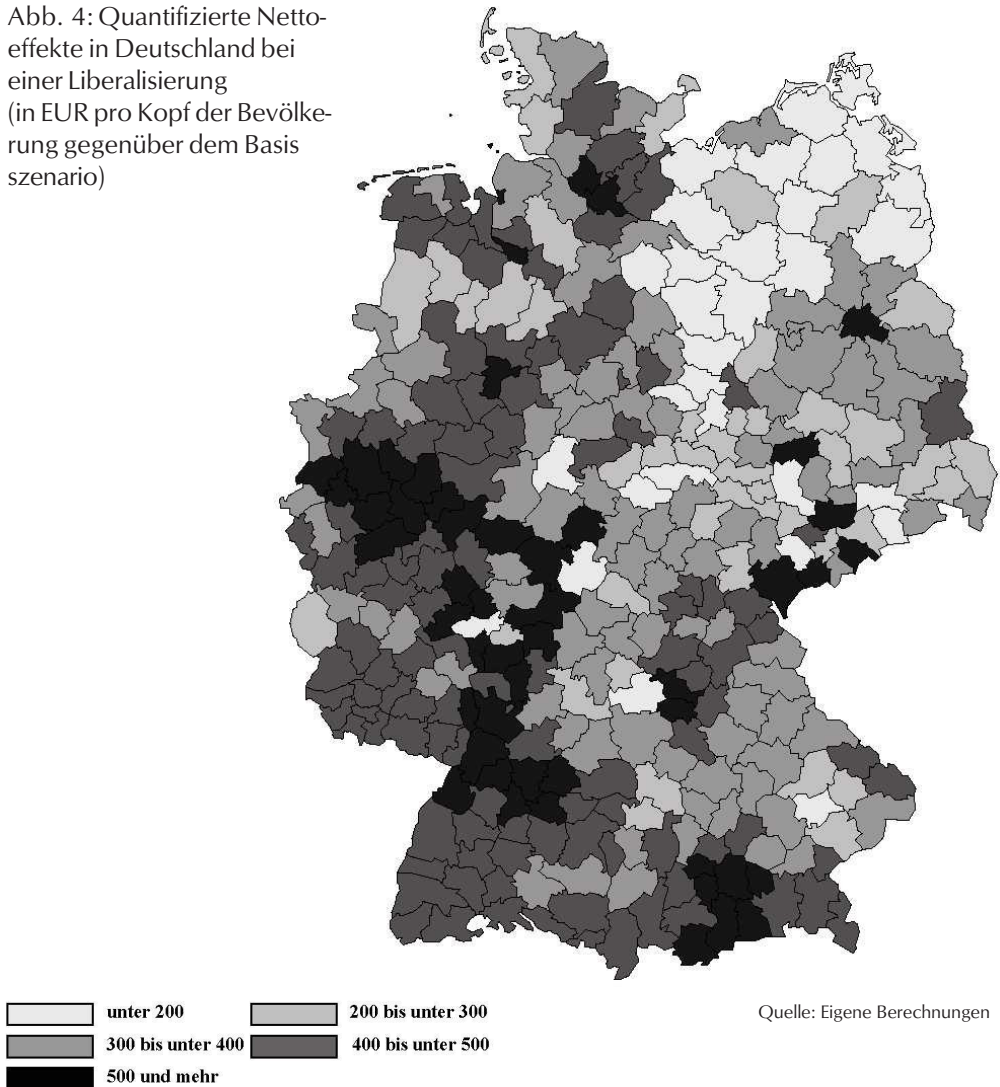


Abb. 4: Quantifizierte Nettoeffekte in Deutschland bei einer Liberalisierung (in EUR pro Kopf der Bevölkerung gegenüber dem Basis-szenario)



4.5 Vernachlässigte Folgewirkungen

Wenn man als idealen Ansatz einer regionalisierten Inzidenzanalyse zur Agrarpolitik ein allgemeines Gleichgewichtsmodell mit interregionalen und internationalen Wechselwirkungen, ausdifferenziertem öffentlichem und monetärem Sektor und dynamischer Formulierung zur Erfassung von Anpassungshemmnissen vor Augen hat, so lässt die obige Analyse natürlich einige lange Wunschlisten unerfüllt. Allgemeine Gleichgewichtsmodelle besitzen zweifellos Vorteile im Hinblick auf die geschlossene Herausarbeitung der wichtigsten Interdependenzen zwischen urbanen und ländlichen Regionen (Kilkenny 1993, 1998) aber sie sind kaum auf der Kreisebene und mit differenzierter Betrachtung der marktpolitischen Instrumente einsetzbar.

Eine u.U. wichtige und oben vernachlässigte Folgewirkung einer weitgehenden Liberalisierung wären negative Multiplikatorwirkungen auf der Nachfrageseite, die über entsprechende regionale Input-Output oder SAM-Modelle gelegentlich abgeschätzt werden, soweit es gelingt, die erheblichen Datenansprüche dabei zu erfüllen (Doyle; Mitchell; Topp 1997; Roberts 1998). Wenn die Input-Output-Beziehungen der Landwirtschaft zur ländlichen Wirtschaft sehr stark sind, könnte sich trotz der Entlastung der Konsumenten und Steuerzahler ein deutlich ungünstigeres Bild für die ländlichen Kreise als oben dargestellt ergeben. Dies sieht anders aus, wenn die interregionalen Beziehungen zu den urbanen Regionen dominieren, sodass die unmittelbaren Nettoeffekte auf mehrere Regionen verteilt werden. Dadurch werden die positiven oder negativen Wirkungen in ländlichen Regionen tendenziell zu den urbanen Zentren weitergeleitet, wie es ohne explizite Modellierung der ökonomischen Mechanismen gelegentlich über Gravitätsansätze abgebildet wird (Wehrt 1986; Doyle; Mitchell; Topp 1997).

Auch die Folgen einer möglicherweise erhöhten Arbeitslosigkeit sind oben nicht erfasst. Über die die Arbeitslosenversicherung würden sich Effekte für interregionale Transferströme ergeben. Eine gewisse Freisetzung von Arbeitskräften (–15%, s.o. Tabelle 2) war ja ein endogenes Modellergebnis von RAUMIS, und dabei war unterstellt, die Arbeitskräfte könnten zum gegebenen Lohnsatz in andere Bereiche abwandern.

Insgesamt ist also darauf hinzuweisen, dass die oben ermittelte Inzidenz der Agrarpolitik zwar insofern über die primäre Inzidenz hinausgeht, als Anpassungen im Agrarsektor und auf der Nachfrageseite endogenisiert wurden, aber es soll keineswegs der Anspruch erhoben werden, damit die „totale“ Inzidenz nach Abschluss aller Anpassungen ermittelt zu haben.

Weiterhin sollen die Einschränkungen des gewählten Wohlfahrtsindikators offengelegt werden. Am Beispiel der Brache und des Viehbesatzes wurden Wirkungen auf umweltrelevante Variablen aufgezeigt, die bei einer umfassenderen Bewertung in die Nettoeffekte einbezogen werden könnten, u.U. sogar in monetärer Form. Dies ist ungleich schwieriger bei den geschätzten Verteilungswirkungen, die eine vollständige Liberalisierung sowohl zwischen den Kreisen als auch innerhalb dieser Kreise auslösen würde. Aus ökonomischer Sicht fällt es leichter, darüber zu spekulieren, wie diese Bewertung unter verschiedenen Rahmenbedingungen im politischen Raum ausfallen dürfte, als sie selbst vorzunehmen.

5. Interpretation

Bei aller Unsicherheit über die quantitativen Größenordnungen kann es als abgesichertes Ergebnis gelten, dass die gegenwärtige Agrarpolitik im Wesentlichen auf Kosten der urban geprägten Kreise geht (s. auch Wehrt 1986), während ländliche Kreise wenig belastet werden oder sogar bei vollständiger Erfassung der Inzidenz u.U. von ihr profitieren können. Was kann man daraus für eine Dezentralisierung der Agrarmarktpolitik folgern? Anders gefragt: Wie würde die Agrarmarktpolitik vermutlich aussehen, wenn auf dezentraler Ebene entschieden würde?

Zunächst einmal kann man die Fragestellung in zwei Teilfragen zerlegen: (1) Wie würde eine optimale Agrarpolitik aus der Sicht einzelner Regionen aussehen, wenn sie Entscheidungs- und Finanzierungskompetenz erhielten? (2) Welche Agrarpolitik würde beschlossen, wenn sich Vertreter dieser Regionen in einem Entscheidungsgremium einigen müssten, z.B. weil über den „angemessenen“ Außenschutz sinnvollerweise nur zentral entschieden werden kann?

In gewisser Weise scheint die erste Teilfrage leichter zu beantworten. So könnte man auf der Basis der oben präsentierten Inzidenzanalyse vordergründig vermuten, dass die allermeisten Kreise für eine Liberalisierung votieren würden, abgesehen vielleicht von einigen ländlichen Regionen. Dies ist allerdings aus mehreren Gründen offen. Zunächst einmal könnte eine indirekte Unterstützung ländlicher Räume auch im Interesse der urbanen Regionen liegen, wenn die Alternative die Verstärkung interregionaler Transfer- oder Regionalförderungsmaßnahmen ist, die ebenfalls Kosten verursachen. Weiterhin könnte auch aus urbaner Sicht ein gewisser Schutz, auf einem sicherlich abgesenkten Niveau, für solche Produktionsverfahren sinnvoll sein, die zur Erhaltung der Kulturlandschaft beitragen (wenn man an die Bracheanteile von 40% aus der Abb. 1 denkt). Polit-ökonomisch ist weiterhin von Bedeutung, dass der Landwirtschaft von der Bevölkerung insgesamt im allgemeinen Sympathie entgegengebracht wird (IMA 2002). Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass zumindest in den mäßig verdichteten Regionen Landwirte u.U.; wie andere lokale Unternehmer auch, günstigere Gelegenheit zur direkten Einflussnahme auf die lokale Politik haben als auf höheren Ebenen. Es müssen also einige Fragezeichen hinter die sich aufdrängende Interpretation gemacht werden, wonach alle mindestens mäßig verdichteten Regionen, d.h. die bisherigen „Zahlmeister“ der Agrarmarktpolitik eindeutig für eine weitgehende Liberalisierung wären.

Diese Zweifel werden genährt von Beobachtungen über bisherige Politikentscheidungen auf der Landesebene. In der Agrarumweltpolitik, in der die Bundesländer durchaus gewisse Entscheidungs- und Finanzierungskompetenzen haben, hängen die Beschlüsse eher von den jeweiligen Kofinanzierungsmöglichkeiten und der politischen Konstellation ab, statt regionale Differenzen der Bereitstellungskosten oder der Präferenzen für Agrarumweltgüter zu reflektieren. Dieses Entscheidungsverhalten ist gegenwärtig allerdings durch das Phänomen der „doppelten Politikverflechtung“ verzerrt (Mehl; Plankl 1996).

Aktuelles Anschauungsmaterial dezentraler Entscheidungsfindung liefern die Bund-Länder-Beratungen zur nationalen Umsetzung des sog. „Luxemburger Agrarkompromiss“ vom 26.7.2003. Hierbei geht es um die Details der zukünftigen Direktzahlungen aus der ersten Säule der GAP in Deutschland und damit um mögliche Umverteilungen zwischen Betrieben

und Ländern bei einem im Wesentlichen vorentschiedenen nationalen Gesamtvolumen der Prämien. Während viele Ländervoten klar auf das Ziel eines möglichst hohen Anteils für das jeweilige Bundesland zurückzuführen sind, ist die Zustimmung Schleswig-Holsteins zum sog. „Regionalmodell“ mit einer Einheitsprämie je ha (Agra-Europe 2003) trotz einer gewissen Umverteilung zugunsten anderer Bundesländer wohl von der als „gerecht“ angesehenen Prämienumverteilung zwischen den Betrieben in Schleswig-Holstein motiviert worden, während der gleiche Umverteilungseffekt in Bayern die Ablehnung noch verstärkt hat.

Reale Politikentscheidungen sind auf der Landesebene (wie auf allen anderen Ebenen) nur schwer zu erklären, weil sie sich eben nicht allein an einer ungewichteten Aggregation ökonomischer Vor- und Nachteile orientieren. Eine Prognose wird noch dadurch erschwert, dass die regionalen Unterschiede in diesen ökonomischen Nettoeffekten, die auf der Ebene der Landkreise noch klar hervortreten, bei der Aggregation zur Landesebene weitgehend verwischt werden, wenn man von den Stadtstaaten und wenigen ländlich geprägten Bundesländern absieht.

Die zweite oben angesprochene Teilfrage nach dem erwartbaren Ergebnis eines Kompromisses zwischen Vertretern unterschiedlicher Regionen ist einerseits wesentlich komplexer als die erste Teilfrage nach der erwartbaren Positionierung einzelner Regionen. Andererseits ist die Erfahrung mit der bisherigen Agrarpolitik direkt relevant, da man die gegenwärtige, in verschiedenen Entscheidungsgremien auf nationaler oder europäischer Ebene beschlossene Agrarpolitik als Kompromiss zwischen Regionalvertretern interpretieren kann. Allerdings bringen es die Spielregeln der bisherigen Entscheidungsverfahren mit sich, dass neben den Interessen „der Region“ (des Wahlkreises) auch andere Interessen in den Entscheidungsprozess einfließen. Andere Ergebnisse, z.B. eine andere Agrarpolitik, sind auch zukünftig nur zu erwarten, wenn sich die Rahmenbedingungen, die Abstimmungsregeln oder eben die Entscheidungskompetenzen ändern, wie es bei einer Dezentralisierung beabsichtigt wird.

Unter den Rahmenbedingungen ist an das Drängen der Handelspartner in der WTO auf eine Liberalisierung der GAP zu denken, die den gegenwärtigen Trend zu entkoppelten und an Umweltkriterien gebundenen Direktzahlungen verstärken wird, mindestens um die bisherige Unterstützung weniger angreifbar zu machen. Abstimmungsregeln können eine große Bedeutung haben, was hier jedoch nicht weiter ausgeführt werden muss. In Bezug auf die Dezentralisierung von Entscheidungskompetenzen kann man zusammenfassen, dass die Inzidenzanalyse oben trotz einiger Fragezeichen für eine stärker liberalisierte Agrarpolitik spricht, wenn die Städte und Landkreise Entscheidungs- und Finanzierungskompetenzen erhalten. Der realistischere Fall mit Entscheidungskompetenz auf der Landesebene ist weniger eindeutig, dürfte vom Ergebnis her aber in Deutschland kaum vom Status quo abweichen, weil nur wenige Bundesländer in ihrer von ländlichen *und* urbanen Regionen geprägten Interessenlage deutlich vom Bundesdurchschnitt abweichen.

Literatur

- Agra-Europe (2003): Große Mehrheit der Bundesländer ist für das Regionalmodell. Heft 48/03, Länderberichte, S. 35–37.
- Dafflon, B. (2003): Die Dezentralisierung der Sozialpolitik: eine unmögliche Mission? Der Fall der Krankenversicherung in der Schweiz. In diesem Band, Fribourg.
- Doyle, C.J.; Mitchell, M.; Topp, K. (1997): Effectiveness of Farm Policies on Social and Rural Development in Rural Areas. *European Review of Agricultural Economics* (24), S. 530–546.
- Grossekettler, H. (1996): Koordinationsprobleme in der europäischen Finanzpolitik: Das Pro und Kontra eines europäischen Finanzausgleichs. In: Karl, H. (eds.): Die Koordination der Finanz, Währungs- und Strukturpolitik in der EU. Bonn, S. 15–31.
- Hansmeyer, K.-H.; Vitt, A. (1995): Finanzielle Staatshilfen für die Landwirtschaft. In: Hagedorn, K. (eds.): Institutioneller Wandel und Politische Ökonomie von Landwirtschaft und Agrarpolitik. Berlin, S. 89–122.
- Heinze, R. G. (1992): Verbandspolitik zwischen Partikularinteressen und Gemeinwohl. Der Deutsche Bauernverband, Gütersloh.
- Henrichsmeyer, W.; Cypris, Ch.; Löhe, W.; Meudt, M.; Sander, R.; Sothen, F. von; Isermeyer, F.; Schefski, A.; Schleef, K.H.; Neander, E.; Fasterding, F.; Helmke, B.; Neumann, M.; Nieberg, H.; Manegold, D. und Meier, Th.: Entwicklung des gesamtdeutschen Agrarsektormodells RAUMIS96. Endbericht zum Kooperationsprojekt. Forschungsbericht für das BML (94 HS 021), vervielfältigtes Manuskript, Bonn/Braunschweig.
- Henrichsmeyer, W.; Witzke, H. P.; unter Mitarbeit von Heckeley, T. (1994): Agrarpolitik. Band 2, Bewertung und Willensbildung. Stuttgart.
- Howitt, R. (1995): Positive Mathematical Programming. *American Journal of Agricultural Economics* (77), S. 329–42.
- IMA (Information Medien Agrar e.V.) (2002): Image der deutschen Landwirtschaft, EMNID Umfrage, Bonn.
- Kilkenny, M. (1993): Rural/Urban Effects of Terminating Farm Subsidies. *American Journal of Agricultural Economics* (75), S. 968–980.
- Kilkenny, M. (1998): Transport Costs and Rural Development. *Journal of Regional Science* (38), S. 293–312.
- Koning, N. (1994): The Failure of Agrarian Capitalism – Agrarian Politics in the United Kingdom, Germany, the Netherlands and the USA, 1846–1919. London.
- Mehl, P.; Plankl, R. (1996): „Doppelte Politikverflechtung“ als Bestimmungsfaktor der Agrarstrukturpolitik – Untersucht am Beispiel der Förderung umweltgerechter landwirtschaftlicher Produktionsverfahren in der Bundesrepublik Deutschland. In: Kirschke, D.; Odening, M.; Schade G.: Agrarstrukturentwicklungen und Agrarpolitik. Schriften der GeWiSoLa (32), Münster-Hiltrup, S. 57–68.
- Olper, A. (1998): Political Economy Determinants of Agricultural Protection Levels in EU Member States: An Empirical Investigation. *European Review of Agricultural Economics* (25), S. 463–487.
- Olson, M. (1985): Space, Agriculture, and Organization. *American Journal of Agricultural Economics*, 67, pp 928–937.
- Pokrivcak, J.; Gorter, H. de; Swinnen, J.-P. (2001): Does a „Restaurant Table effect“ exist within the EU’s Common Agricultural Policy? A Note. *Journal of Agricultural Economics* (52), S. 111–113.
- Roberts, D. (1998): Rural-urban Interdependencies: Analysis using an Interregional SAM Model. *European Review of Agricultural Economics* (25), S. 506–527.
- Rosenfeld, M. (2003): Regionale Auswirkungen einer Dezentralisierung öffentlicher Aufgaben im Bereich der Regionalpolitik. In diesem Band, Halle.
- Rudloff, B.; Urfei, G.; Henrichsmeyer, W. (2000): Agrarumweltpolitik nach dem Subsidiaritätsprinzip – Kategorisierung von Umwelteffekten und Evaluierung geltender Politikmaßnahmen. Berlin.

- Scheele, M. (1990): Die politische Ökonomie landwirtschaftlicher Einkommenspolitik im Rahmen der Agrarsozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Dissertation, Kiel.
- Swinnen, J.; Gorter, H. de (1993). Why Small Groups and Low Income Sectors Obtain Subsidies: the „Altruistic“ Side of a „Self-Interested“ Government. *Economics and Politics*, 5(3): 285–293.
- Tracy, M. (1989): Government and Agriculture in Western Europe 1880–1988. Harvester-Wheatsheaf.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (1998): Kompetenzverteilung für die Agrarpolitik in der EU, *Landwirtschaft, Angewandte Wissenschaft* (468), Bonn.
- Witzke, H. P.; Zintl, A. (2003): CAPSIM – Complete documentation, Final Report to Eurostat. Bonn.

Empfehlungen zur Reform der Finanzverfassung

Am 16./17. Oktober 2003 haben Bundestag und Bundesrat eine gemeinsame Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung eingesetzt. Damit steht die Reform der gesamten Finanzverfassung – verstanden als System der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverteilung unter den etablierten Gebietskörperschaften und neuerdings Europas sowie des ebenfalls mehrstufigen Finanzausgleiches i.e.S. – auf der Agenda. Allerdings scheinen auch dieses Mal wieder die räumlichen Aspekte der Finanzverfassung wie üblicherweise vernachlässigt zu werden. Durch die Veränderung der wirtschaftlichen Wachstumsprozesse und ihrer räumlichen Dimensionen, durch die Probleme der zukünftigen demographischen Entwicklung und der gegenwärtigen groß- wie kleinräumigen Wanderungsbewegungen sowie durch ein damit verbundenes verändertes räumliches Leitbild haben sich aber neue Handlungserfordernisse ergeben.

Das föderative System Deutschlands ist traditionell auf die Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen durch die verschiedenen Gebietskörperschaften angelegt. Dies ist u.a. an der etablierten Leitvorstellung der „Einheitlichkeit“, heute auch: „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ festzumachen. Hier ist eine Umorientierung in Richtung auf Schaffung eines föderalen Handlungsrahmens zur Unterstützung dynamischer Entwicklungen im Raum vorzunehmen.

Wirtschaftliches Wachstum ist nicht an politische oder territoriale Grenzen von Gebietskörperschaften gebunden. Vielmehr manifestiert sich insbesondere aus Wissen und Humankapital entstehendes Wachstum häufig in Clustern und Netzwerken verbunden dort, wo bereits ähnliches Wissen lokalisiert ist. Um entleerte Räume und überfüllte Zentren zu vermeiden sowie vielfältige Wachstumschancen mit bestehenden Ressourcenausstattungen zu verbinden, sind wissensbasierte polyzentrische Wachstumspole anzustreben, welche sich unterhalb der Länderebene und über Ländergrenzen hinweg, aber oberhalb der Gemeindeebene manifestieren. Insoweit überlagern sich etablierte, versorgungsorientierte institutionelle Raumkategorien (nicht nur Jurisdiktionen, sondern auch die Einteilungen der Landesplanung in Ober-, Mittel- und Unterzentren) einerseits und dynamische Entwicklungen produzierende funktionale Räume andererseits. Dem ist bei der Gestaltung der Finanzverfassung Rechnung zu tragen.

Die Sicherung gesamtwirtschaftlichen Wachstums besteht im Wecken und Unterstützen derartiger regionaler Entwicklungspotenziale. Die Veränderungen der wirtschaftlichen Wachstumsprozesse haben bereits erhebliche Veränderungen staatlichen Handelns bewirkt: Informales und kooperatives Verwaltungshandeln, neue Vermischungen privaten und öffentlichen Handelns, Regionalkonferenzen, runde Tische u.v.m. bedeuten eine Abkehr vom Etatismus und eine Hinwendung zur Moderationstätigkeit, zur Vernetzungsaufgabe und zu weichen Interventionen der öffentlichen Hand. Dass das Neue Steuerungsmodell, vor allem die Dezentralisierung von Verantwortung, im Grunde nur auf kommunaler Ebene Erfolge gebracht hat, dürfte mit den stärkeren Anforderungen an flexibles Handeln dort zu tun haben, wo letztlich Standortentscheidungen gefällt werden.

Migration, fehlende Geburten und wachsende Lebenserwartung haben bereits begonnen, größere Verwerfungen in den Siedlungsstrukturen zu verursachen, die sich künftig noch verstärken werden. Neben weiter wachsenden Ballungszentren sind schon in Kürze in zunehmendem Umfang Räume zu erwarten, in denen so wenig Menschen leben, dass viele öffentliche Leistungen nur noch zu sehr hohen Kosten je Nutzer angeboten werden können. Mit abnehmendem Umfang oder gar dem Wegfall vieler regionaler und lokaler Leistungen sinken auch die Bildungschancen von Kindern und Jugendlichen in dünn besiedelten Regionen. Es werden sich neue Funktionsteilungen zwischen Arbeiten und Wohnen/Freizeit im Raum etablieren. Vor allem die Einwohnerzentrierung von kommunalem und Länderfinanzausgleich verstärkt hier die Probleme der demographischen Entwicklung.

Schließlich bewirkt auch das neue Leitbild nachhaltiger Entwicklungsprozesse im Raum, welches mit den neuen wissenschaftlichen endogenen wirtschaftlichen Wachstumsmodellen durchaus korrespondiert, dass unterhalb der institutionalisierten Landesebene überlappende Funktionsräume etabliert werden müssen.

Aus diesen veränderten Rahmenbedingungen ergibt sich in einer Reihe von staatlichen Aufgabenfeldern die Notwendigkeit der Dezentralisierung von Kompetenzen innerhalb des Staatssektors einerseits und die Erweiterung der regionalen und lokalen finanziellen Handlungsspielräume andererseits, ohne die es nicht zu den notwendigen, auf die speziellen regionalen und lokalen Entwicklungen zugeschnittenen unterschiedlichen Lösungen kommen kann. Dabei ist es Aufgabe des Bundes, durch Reformen der interföderalen Aufgabenverteilung sowie geeignete Änderungen des X. Abschnitts des Grundgesetzes den Rahmen zu schaffen und zu sichern, in dem sich ein nachhaltiges Wachstum forcierender, fairer föderaler Wettbewerb abspielen kann. Dazu ist es notwendig, dass die Politik sich von den der derzeitigen Finanzverfassung und Raumordnung zugrunde liegenden Vorstellungen eines Versorgungsstaates im Raum löst.

Mit Blick auf eine vor diesem Hintergrund als notwendig erachtete Neugestaltung des föderativen Systems in Deutschland sind allerdings die folgenden allgemeinen Punkte zu berücksichtigen: (1) Auch wenn unter den gegebenen Rahmenbedingungen eine Dezentralisierung von Kompetenzen zweckmäßig erscheint, darf dies nicht als Aufforderung zu einer pauschalen bzw. undifferenzierten Verlagerung von Zuständigkeiten an regionale oder lokale staatliche Handlungseinheiten missverstanden werden. Vielmehr kann der notwendige Dezentalisierungsbedarf nur in Abhängigkeit vom jeweiligen Aufgabenfeld und dessen besonderen Handlungsanforderungen festgestellt werden. Soweit dabei fallweise eine stärkere Dezentralisierung notwendig erscheint, darf eine Verlagerung von Kompetenzen nicht allein auf die Aufgabenzuständigkeit begrenzt bleiben, sondern muss zugleich auch die mit der Aufgabenerfüllung verbundenen Finanzierungsfragen klären. (2) Für ein in Zukunft stärker dezentralisiertes föderatives System sollte gelten, dass die Zentralebene zur Wahrung allgemeiner Interessen nicht direkt in die politischen Entscheidungen auf nachgeordneten Ebenen eingreift. Vielmehr sollte die Zentralebene durch Festlegung von Rahmenregelungen für den föderalen Wettbewerb sowie die grundsätzliche Anerkennung des Prinzips einer dezentralen Ressourcenverantwortung lediglich in indirekter Form zur Verwirklichung übergeordneter Zielsetzungen beitragen. (3) Ein zentralstaatlicher Handlungsbedarf besteht nach wie vor hinsichtlich der Bewältigung interpersonaler wie interregionaler Verteilungsaufgaben, da nicht zu erwarten ist, dass – insbesondere für den Fall national einheitlich

definierter Verteilungsziele – eine rein lokale oder regionale Aufgabenverantwortung hier zu zufrieden stellenden Problemlösungen führt. (4) Bei der Erfüllung verteilungsbezogener Aufgaben gilt es allerdings zu berücksichtigen, dass vieles von dem, was in einer statischen Sicht als ausschließlich distributive Aufgabe erscheint, aus einer dynamischen Perspektive häufig mit erheblichen allokativen bzw. wachstumspolitisch relevanten Wirkungen verbunden sein kann. Interpersonale wie interregionale Umverteilungsmaßnahmen sind angesichts dessen daher immer auch auf ihre etwaigen negativen Rückwirkungen bezüglich der vorhandenen lokalen und regionalen Wachstumschancen und -potenziale hin zu überprüfen und gegebenenfalls in ihrer Ausgestaltung zu korrigieren.

Auf der Grundlage der zurückliegenden Überlegungen schlägt der Arbeitskreis im Einzelnen die folgenden Maßnahmen vor:

1. Bei Dezentralisierungen sollte auf die Reichweite der einzelnen öffentlichen Leistungen geachtet werden. Pauschale Dezentralisierungen öffentlicher Güter sollten unterbleiben.
2. Rahmen- und Gewährleistungsaufgaben sollten beim Bund liegen.
3. Bundeseinheitliche Verteilungsaufgaben sollten ebenfalls beim Bund angesiedelt werden, der dann auch die alleinige Ressourcenverteilung dafür haben muss.
4. Verteilungsaufgaben können in dynamischer Perspektive positive alloкатive Wirkungen entfalten.

Aufgabenverteilung: Die Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden sowie der europäischen Ebene ist einer grundlegenden Revision zu unterwerfen. Zu prüfen ist, auf welchen Aufgabenfeldern Dezentralisierungen und Zusammenführungen von Kompetenzen sinnvoll sind sowie welche institutionellen Voraussetzungen zur Sicherung eines funktionierenden Wettbewerbsföderalismus zu schaffen sind. Zudem erscheint eine Entflechtung von gemeinsamen Entscheidungskompetenzen zwingend notwendig. Der Bund sollte sich dann auf eine Rahmen setzende Gesetzgebung konzentrieren. Konkret wird vorgeschlagen, u.a. die Landwirtschaftspolitik mit Ausnahme der Wettbewerbspolitik und der landwirtschaftlichen Sozialversicherung auf die Bundesländer zu dezentralisieren. Nach Beseitigung der Wohnungsengpässe nach dem Zweiten Weltkrieg und des Defizits in den neuen Ländern ist auch die Wohnungspolitik weitgehend zu dezentralisieren. Ebenso kann die Regionalpolitik stark dezentralisiert werden; es bleiben allerdings überregionale und europäische Aufgaben, welche aber auf performanzbasierte Instrumente umzustellen sind. Die Mischfinanzierungen des Art. 91a GG sind als gemeinsame Aufgabenverantwortung mit bürokratischer Steuerung entbehrlich und als solche abzuschaffen. Es sind außerdem Regelungen im Grundgesetz vorzusehen, welche die Zentralisierung von Gesetzgebungskompetenzen auf Bundes- und europäischer Ebene „bestreitbar“ machen und einzelnen Ländern/Mitgliedstaaten die Zurückholung von Kompetenzen ermöglichen, wenn hierdurch die Interessen von BürgerInnen und Unternehmen in anderen Ländern/Mitgliedstaaten nicht negativ berührt werden.

Ausgabenverantwortung: Sie ist ebenfalls stärker am Prinzip eindeutiger Verantwortung und Autonomie zu orientieren, welches sich an einem Konnexitätsprinzip ausrichten muss, das an der Gesetzgebungskompetenz anknüpft. Grundsätzlich sollte die Entscheidung über neue Aufgaben mit der Finanzierungsverantwortung gekoppelt werden. Je mehr Detailre-

gelingen die gesetzgebende Ebene für den Verwaltungsvollzug bestimmt, umso höher ist dann ihr Finanzierungsanteil zu bemessen. In Art. 91b GG – der nach Meinung des Arbeitskreises beibehalten werden soll, wenn er an Wettbewerbsstrukturen ausgerichtet bleibt, weil diese Form der gemeinsamen Kompetenz von Bund und Ländern die Unabhängigkeit überregionaler Forschung sichert – sollte aber der Umverteilungsmechanismus im Länderfinanzierungsanteil zugunsten einer einfachen prozentualen Beteiligung der Sitzländer an den Instituten abgelöst werden. Bei den Geldleistungsgesetzen wird von Seiten des Arbeitskreises der Lastenausgleichseffekt des Bundesanteils als unverzichtbar angesehen. Es sind allerdings Möglichkeiten zu prüfen, ob und inwieweit in den Länderanteil größere eigenständige regionale Handlungsspielräume einzubauen sind. Dabei sollte auch über eine Umstellung auf einen einheitlichen Mindestbeitrag des Bundes und – mehr oder weniger weitgehend selbstständig zu gestaltende – Ergänzungsbeiträge der Länder nachgedacht werden.

Einnahmenverteilung und Besteuerungsrechte: Um die notwendige größere Autonomie bei der Aufgabenwahrnehmung bewältigen zu können, müssen alle Gebietskörperschaften über hinreichende eigenständige Besteuerungsrechte verfügen. Dabei ist auf Regeln für einen fairen Steuerwettbewerb im Besonderen zu achten. Der Bund hat die Aufgabe, den Rahmen für den Steuerwettbewerb zu setzen. Er sollte die Besteuerungsrechte für Länder und Gemeinden auch so gestalten, dass der nachfolgende Finanzausgleichsbedarf niedrig gehalten wird, mindestens aber von Art und Umfang der Steuerautonomie kein zusätzlicher Bedarf für einen ergänzenden Finanzausgleich ausgeht. Deshalb sind für Länder und Gemeinden Besteuerungsbasen zu wählen, die regional und lokal relativ gleichmäßig anfallen. Die Bemessungsgrundlagen, die Ländern und Gemeinden zustehen, dürfen nicht mit bundeseinheitlichen wirtschafts- und sozialpolitischen Interventions- und interpersonellen Umverteilungsaufgaben belastet sein. Den Gemeinden und Gemeindeverbänden sind mindestens drei Steuerquellen mit autonomen Besteuerungsrechten zuzuweisen: eine Steuer für die ortsansässigen Unternehmen, eine Steuer, die an das Einkommen der Bürger anknüpft, sowie eine moderne Steuer auf Grund und Boden bzw. die lokalen Immobilien. Alle drei nationalen föderalen Ebenen – Bund, Länder und Gemeinden – sollten einen eigenständigen Zugang zur Einkommensteuer haben. Es sollte auch darüber nachgedacht werden, ob nicht über eine besondere Zuteilung von Besteuerungsrechten eine regionale Internalisierung von Erträgen erfolgen kann, welche mit Hilfe von überdurchschnittlich hohen Bildungssubventionen aus Länderhaushalten erwirtschaftet werden. Hier könnte z.B. an ein Modell der „verzögerten Integration“ für Steuerzahlungen gedacht werden, wenn das Land eines akademischen Studiums nicht das Beschäftigungsland ist.

Finanzausgleich i.e.S.: Vor dem Hintergrund einer polyzentrischen Wachstumsdynamik dürfen auch die verschiedenen Finanzausgleiche nicht mehr ausschließlich auf „Versorgungsaufgaben“ ausgelegt sein, sondern müssen autonome Gestaltungsspielräume unterstützen. Die konkreten Anforderungen hängen indes von Ausgestaltungen der vorgelagerten Stufen der Finanzverfassung ab. Folgende Ausgleichsaufgaben sind allerdings unabhängig davon zu formulieren:

- Nach wie vor muss jeder Finanzausgleich die externen Effekte aus der Nutzung der interregionalen und interlokalen Infrastruktur internalisieren. Auch müssen Verwerfungen aus den vorgelagerten Stufen der Finanzverfassung ausgeglichen werden.

- Neu wäre die Aufgabe des Finanzausgleichs, als eine Art von Versicherung für von einer einzelnen Gebietskörperschaft nicht zu vertretende Risiken des neuen dynamischen Wettbewerbs zu dienen. Denn es liegt nicht im Interesse der Gesamtheit der Jurisdiktionen, wenn einzelne ihrer Mitglieder aufgrund verschuldeter und erst recht unverschuldeter Misserfolge der Wirtschaftsentwicklung aus der Gesamtgruppe ausgegrenzt werden. Allerdings würden sich hieraus Begrenzungen für das Umverteilungsvolumen ergeben.
- Ebenso ist nach wie vor über den Finanzausgleich eine Mindestversorgung mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen im Raum sicherzustellen. Denn es kann auch aus der Entwicklungsperspektive des Gesamtraums niemand daran interessiert sein, dass sich infolge von Wirtschaftsschwäche und Migration ganze Räume entleeren und für die verbleibenden Menschen wegen des Fehlens wichtiger öffentlicher Leistungen (Schulen, Krankenhäuser etc.) auch keine Chancen auf Wiederanschluss bestehen.

Ansatzpunkte für weiterhin notwendige Forschungsarbeiten existieren noch in vielen Bereichen. Besonders hervorzuheben sind hier drei Punkte: erstens Art und Umfang der Konsequenzen einer stärkeren Dezentralisierung für die Finanzverfassung, zweitens konkrete Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf einzelne öffentliche Leistungen und den Finanzausgleich i.e.S. sowie drittens der Einfluss der Finanzverfassungen auf das wirtschaftliche Wachstum.

Hinsichtlich zahlreicher Kausalzusammenhänge konnte in den Beiträgen des Arbeitskreises keine eindeutige Aussage darüber getroffen werden, welche Konsequenzen eine stärkere Dezentralisierung haben würde. Hier dürften vor allem empirische Untersuchungen in Betracht kommen. Zu den wichtigsten derzeitigen Forschungslücken, deren Schließung in der nächsten Zeit versucht werden soll, gehören die folgenden Fragen: Haben untere staatliche Ebenen weniger Interesse an einer Förderung von Regionen mit Entwicklungsproblemen als die übergeordneten Ebenen? Würden Bund oder Länder für die Teilräume, die heute nur von der EU eine Unterstützung erfahren, eigene regionalpolitische Maßnahmen durchführen? Welchen Einfluss hat die Verantwortungsebene auf die Wahl der Instrumente? Kann sich die zentrale Ebene nicht doch ebenso leicht die erforderlichen Informationen zur effizienten Aufgabenerfüllung verschaffen wie die dezentrale Ebene? Handeln die zentralen Entscheidungsträger tatsächlich überwiegend weniger kurzfristig orientiert als jene auf der regionalen Ebene?

Fragen nach den konkreten Auswirkungen des Rückgangs der Bevölkerungszahl bei einzelnen Leistungen sind allein ökonomisch kaum zu beantworten. Die Ökonomie kann nur aufzeigen, welche Entwicklungen unter bestimmten Bedingungen eintreten werden. Besonders bei Infrastrukturleistungen ist dies auch eine technische Frage. Die konkrete Entscheidung über die künftige Ausgestaltung des öffentlichen Angebots hängt aber vor allem von politischen Prioritäten ab, die ihrerseits wiederum Rückwirkungen auf regionale und lokale Kostenstrukturen sowie Geburtenzahl und Wanderungen haben. Ebenso fehlt eine Untersuchung darüber, wie die Länder- und kommunalen Finanzausgleiche von den Bevölkerungsveränderungen berührt werden. Erste Überlegungen geben Anlass für die Vermutung, dass Regionen, die Einwohner verlieren, mit einem Rückgang an Zuweisungen zu rechnen hätten, welcher nicht mit einem niedrigeren Finanzbedarf in gleichem Umfang korrespondiert. Daher besteht für die Zukunft die Notwendigkeit, ein neues Finanzausgleichs-

system zu erarbeiten, das Dreierlei – Ballungskosten, besondere Kosten dünn besiedelter Räume und vorübergehende Kosten hoher Bevölkerungsverluste – berücksichtigt.

Unter dem Aspekt wirtschaftlicher Prosperität fehlen empirisch gesicherte Erkenntnisse zu den Wirkungen des Vorhandenseins einer föderativ gestalteten Finanzverfassung im Vergleich zu einer unitarischen Finanzverfassung. Konkreter müsste auch gefragt werden, wie sich eine unterschiedliche Gestaltung von Finanzausgleichssystemen (z.B. kooperativer Föderalismus vs. Wettbewerbsföderalismus) auf Wachstum und Strukturwandel auswirkt und welchen effektiven Beitrag eine Dezentralisierung von Kompetenzen, ein veränderter und intensiver Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften und horizontale Finanztransfers für die Stimulierung regional gebundener wissensbasierter Wachstumsprozesse leisten können. Soll Regionalförderung auch über wissensbasiertes Wachstum durchgeführt werden, ergäbe sich außerdem die Notwendigkeit einer neuen Hochschulfinanzierung.

Schließlich wären generell die Konsequenzen aus den in aller Regel bestehenden räumlichen Inkongruenzen von unter Wachstumsaspekten relevanten regionalen Wirtschaftsverflechtungen einerseits und den vorhandenen institutionellen Abgrenzungen von Gebietskörperschaften andererseits für etwaige Gebiets- und Funktionalreformen zu erforschen.

Kurzfassungen / Abstracts

Das föderative System in Deutschland – Bestandsaufnahme, Reformbedarf und Handlungsempfehlungen aus raumwissenschaftlicher Sicht

Federal System in Germany – Taking Stock, Need of Reforms and Recommendations of Action from spatial research view

Erich Thöni

Das Verhältnis von Wettbewerb und Kooperation in föderativen Staaten vor dem Hintergrund unterschiedlicher Konzepte der Bestimmung eines regionalen und lokalen öffentlichen Güter- und Leistungsangebots

Die neuen Rahmenbedingungen der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung des beginnenden 21. Jh.s führen auch zu einem Überdenken der gegebenen politisch-administrativen Ordnungssysteme.

Ein wichtiges Element ist dabei die „Findung der neuen, effizienten räumlich-institutionellen Organisation“, wozu die Föderalismus- bzw. Bundesstaatsdiskussion zählt. Dabei ergibt sich auch die Notwendigkeit der Definition eines neuen Verhältnisses von Wettbewerb und Kooperation in Bezug auf die Bestimmung eines regionalen und lokalen öffentlichen Güter- und Leistungsangebots in den einzelnen Staaten. Diese föderalistische Diskussion aber verweist auch – wie in vielen anderen Institutionen und Staaten der Welt – auf eine Vielzahl von Missverständnissen.

Der Beitrag trägt deshalb zunächst zur Begriffsklärung bei. Er verweist im Weiteren auf verschiedene Ausgestaltungsformen des Verhältnisses von Wettbewerb und Kooperation in föderativen Staaten vor dem Hintergrund unterschiedlicher Möglichkeiten der Bestimmung eines regionalen und lokalen Güterangebots. Letztlich ist zwischen Wettbewerb bzw. Autonomie und Kooperation ein „trade-off“ aufzulösen. Wo der optimale Kompromiss gegeben ist, hängt vom „föderalistischen Konzept“ ab und kann von Land zu Land sehr unterschiedlich sein.

The relationship of competition and co-operation in federal governments against the background of varying concepts of determining regional and local public supply of goods and services

The new general conditions of the economic and social development at the beginning of the 21st century also lead to a reviewing of the existing political and administrative classification systems.

In this context, one very important element is ‘finding the new, efficient spatial-institutional organisation’, which includes the federalism and/or federation debate. The necessity of

defining a new relationship between competition and co-operation in reference to the determination of a regional and local public supply of goods and services in the individual federal states is a result of this ongoing debate. This federalist debate however also refers to a large number of misunderstandings, just like in many other institutions and countries in the world.

To begin with, this text therefore deals with the clarification of some terms. The text then refers to different organisational forms of the relationship between competition and co-operation in federal states against the background of different possibilities in the determination of a regional and local supply of goods. It is ultimately about resolving a 'trade-off' between competition and/or autonomy and co-operation. The question of where the best compromise is given depends on the 'federalist concept' and can differ strongly from one federal state to the next.

Heiderose Kilper

Föderalismus als Institution der „Marktsicherung“. Überlegungen zur Bedeutung dezentraler Staatsorganisation für regionale Wirtschaftszusammenhänge

Der Ansatz des *market preserving federalism* betrachtet Föderalismus als eine Institution der „Marktsicherung“. Der vorliegende Beitrag setzt sich mit diesem Ansatz kritisch auseinander. Er kommt einerseits zu dem Ergebnis, dass speziell für das System des deutschen unitarischen Bundesstaats, aber auch aus historischer Sicht, die These von der marktsichernden Funktion staatlicher Dezentralisierung nicht überzeugt. Andererseits werden in diesem Ansatz durchaus interessante Aspekte gesehen, stellt man sie in den Kontext der Debatte über die „Gleichzeitigkeit von Globalisierung und Regionalisierung“ (Läpple 1998). Gerade weil eine dezentrale Staatsorganisation es den Gliedstaaten ermöglicht, angesichts der Bedeutung der Einbettung weltweit agierender Wirtschaftsakteure in regionale Verflechtungsstrukturen und Kooperationsbeziehungen eigene und neue Wege der Wirtschaftspolitik zu gehen und das Experiment mit neuen, „weichen“ Instrumenten der Wirtschaftsförderung im kleinen Rahmen und auf der unteren Ebene zu wagen, werden hier interessante Optionen für die staatliche „Marktsicherung“ einer vernetzten Produktion gesehen.

Federalism as an institution of „market protection“. Reflections on the importance of a decentralised organisation of the state for regional economic correlations.

The approach *market preserving federalism* views federalism as an institution of „market protection“. The contribution on hand deals with this approach in a critical manner. On the one hand its findings indicate that the thesis of the market protection function of governmental decentralisation is especially not convincing in the system of the German, unitary federal state, but also from a historical point of view. On the other hand this approach is seen to show aspects that are quite interesting if one sets it in the context of the debate concerning the „Simultaneousness of Globalisation and Regionalisation“ (Läpple 1998). Interesting options for governmental „market protection“ of a connected production are perceived here exactly because a decentralised organisation of the states allows the member states to follow new avenues in economic policy and to venture into experimenting with new “soft” instruments of economic subsidies on a small scale and on the lowest level and in light of the importance

that economic participants with world-wide activity are embedded in regional interlocking structures and co-operative relationships.

Thiemo W. Eser

Räumliche Aspekte der Nachhaltigkeit und die Rolle der Regionen in den nationalen Nachhaltigkeitsstrategien der föderativen Systeme Deutschlands, Österreichs und der Schweiz

Ausgangsthese dieses Beitrags ist, dass föderale Systeme zur Umsetzung nachhaltiger Entwicklung beitragen können. Im ersten Schritt erfolgt dazu eine Systematisierung des Steuerungspotentials im Föderalismus. Im zweiten Schritt wird ein Analyserahmen zur Untersuchung des Zusammenhangs von nachhaltiger Entwicklung und der Aufteilung von Aufgaben in föderalen Systemen ausgearbeitet, der die räumlichen Aspekte der Nachhaltigkeit im Hinblick auf wirtschaftliche, soziale und Umweltdimension sowie der Dimension der gesellschaftlichen Steuerung erfasst. Es zeigt sich, dass der Föderalismus vielfältige Ansatzpunkte zur Unterstützung einer Nachhaltigen Entwicklung bietet, dies allerdings bedarf einer klaren Aufgabenabgrenzung und einer institutionellen Struktur, die Spielräume und Potenziale für Kooperation und Wettbewerb ermöglicht. In der folgenden Untersuchung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategien Deutschlands, Österreichs und der Schweiz ist zu erkennen, dass das Potential besonders in Deutschland nicht weit genug ausgeschöpft wird.

Spatial aspects of sustainability and the role of regions in the national sustainability strategies of the federal systems in Germany, Austria, and Switzerland

The contribution builds upon the hypothesis, that federal systems contribute to the implementation of sustainable development. In the first step a systematisation of the potential of monitoring in federal systems is elaborated. In the second step an analytical frame for the investigation of relations between sustainable development and the division of labour between governmental levels is developed which allows recording the spatial aspects of sustainability with reference to the economic, social and environmental dimension as well as the dimension of monitoring. It is revealed that federalism offers multiple access points for the support of sustainable development but clear delineations of tasks and an institutional structure is required, which offer margins for cooperation and competition. The investigation of the national sustainability strategies reveal that the potential is only limited explored in Austria and Switzerland and particularly not in Germany.

Thomas Döring

Räumliche Externalitäten von Wissen und ihre Konsequenzen für die Ausgestaltung des Finanzausgleichs

Aus Sicht der modernen Wachstumstheorie zählen Wissens-Spillovers zu den zentralen Bestimmungsfaktoren wirtschaftlichen Wachstums in Hocheinkommensländern. Vor diesem Hintergrund untersucht der Beitrag, welche Konsequenzen sich aus der Existenz von räumlichen Wissensexternalitäten für die Ausgestaltung des Finanzausgleichssystems ableiten

lassen. Die Analyse erfolgt dabei in zwei Schritten: Zunächst wird das Konzept der Wissens-Spillovers anhand der Darstellung verschiedener Wissensarten, der regionalen Reichweite von Wissensexternalitäten sowie der Mechanismen und strukturellen Bedingungen der Wissensdiffusion im Raum diskutiert. Im Anschluss daran wird der Frage nachgegangen, welche Implikationen sich für die Ausgestaltung der Finanzausgleichsbeziehungen angesichts der Bedeutung von regionalen Innovationsnetzwerken und räumlich begrenzten innovativen Milieus einerseits sowie aufgrund von dynamischen Agglomerationseffekten und damit verbundenen regionalen Wachstums- und Einkommensdivergenzen andererseits ergeben.

Regional knowledge spillovers and their consequences for the federal design of intergovernmental fiscal relations

Modern growth theory tells us that knowledge spillovers are crucial for the growth of high-income economies. Against this background the paper discusses how geographically limited knowledge diffusion can affect the design of intergovernmental fiscal relations. The paper analyzes this topic in two steps: First, the concept of knowledge spillovers is outlined by discussing the different types of knowledge, the spatial dimension of knowledge spillovers, and the geographical mechanisms and structural conditions of knowledge diffusion. Second, the question is asked which federal policy design should be chosen, if one takes into account the localized knowledge transfer networks as an important source of regional growth activities, but also the increasing economic inequalities between regions, which result from the dynamic agglomeration effects.

Silvia Stiller

Regionale Inzidenzanalysen raumwirksamer Bundesmittel – Methodische Anforderungen und vorliegende Studien

Staatsausgaben beeinflussen die räumliche Entwicklung auf vielfältige Art und Weise. Deshalb ist es möglich, dass die Wirkungen der Regionalpolitik – und dadurch die Erreichung regionalpolitischer Ziele – von anderen staatlichen Aktivitäten konterkariert werden. Die Berücksichtigung der räumlichen Effekte aller Fachpolitiken kann deshalb einen Beitrag zur effizienten Politikgestaltung leisten. Derzeit liegen für eine detaillierte Analyse der regionalen Effekte der Staatsausgaben für die Bundesrepublik Deutschland die erforderlichen Informationen über die räumliche Verteilung öffentlicher Finanzströme nicht vor. Zudem gibt es bisher keinen Modellrahmen für die Untersuchung des Einflusses der gesamten öffentlichen Ausgaben auf die Regionalentwicklung. Angesichts der Dimension raumwirksamer Ausgaben ist dies ein erhebliches Defizit im Hinblick auf eine effiziente öffentliche Ausgabenpolitik.

Regional incidence analyses of spatially effective governmental means – methodical standards and existing surveys

Government spending influences spatial development in manifold ways. For this reason it is possible that the effects of regional policies – and thus the achievement of objectives in regional policies – are thwarted by other governmental activities. Taking spatial effects of all

technical policies into consideration can therefore make a positive contribution to efficient policy organisation. At the moment, information concerning the spatial distribution of public financial currents required for a detailed analysis of the regional effects of government spending in the Federal Republic of Germany does not exist. Besides, so far a model framework for the examination of the influence of all public spending on regional development, does not yet exist. In view of the dimension of spatially effective spending however, this marks a considerable deficit with regard to efficient, public spending policies.

Gisela Färber

Die regionale Inzidenz des deutschen Steuersystems

Die regionalen Wirkungen des Steuersystems treten in Deutschland meistens hinter der Diskussion des Finanzausgleichs zurück. Dabei werden Ausgleichsbedarf auf den nachgeordneten Ebenen und eigenverantwortlich bestimmbare Finanzausstattungen durch das Steuersystem und die Ertragskompetenzen bestimmt. Diese werden zunächst unter theoretischen Aspekten des fiscal federalism analysiert, wobei die in realen Welten gängigen unvollkommenen Steuerquellen auf ihre Fähigkeiten, regionale und lokale Steuerpreise darzustellen, untersucht werden. Im empirischen Teil wird die Steuerausstattung von Ländern und Gemeinden seit der deutschen Vereinigung in vertikaler und in horizontaler Hinsicht daraufhin untersucht, inwieweit sie den aufgestellten Anforderungen gerecht wird. Dabei werden erhebliche Defizite der Steuerpolitik des Bundes in den letzten Jahren nachgewiesen, bei der die Steuerquellen, welche überhaupt eine Art regionale Steuerpreise darstellen können, weiter in den Hintergrund traten, und durch die des Weiteren die regionalen und lokalen Steueraufkommen immer stärker divergieren. Eine derartige Steuerpolitik lässt in längerfristiger Perspektive weitere regionale Wachstumseinbußen erwarten.

Regional incidence of the German tax system

The regional effects of the tax system are mostly of secondary importance in the German debate on financial equalization (Finanzausgleich). And yet the tax system and the yield authorities determine the requirement of equalization for the subordinate level and the autonomously determined financial endowment. To begin with, these are analysed under the theoretical aspect of fiscal federalism, whereby the abilities the common and imperfect tax sources in the real world have to express regional and local tax prices are examined. The empirical part examines the financial endowments of Laender Governments and local authorities since German reunification vertically and horizontally to see the extent to which it does justice to the set standards. As a result, considerable deficits of governmental tax policies are established, in which the tax sources, which are able to indicate a sort of tax price if at all, recede further into the background and which also lead to a more intense diverging of the regional and local tax yield. From a long-term perspective, further regional loss of growth is to be expected due to tax policies of this kind.

Sandra Renn

Demografischer Wandel und langfristiges Angebot öffentlicher Leistungen im föderativen System

Der Beitrag gibt einen qualitativen Überblick darüber, wie sich der zu erwartende Bevölkerungsrückgang und die Alterung der Bevölkerung auf die öffentlichen Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden auswirken. Modellrechnungen zur Bevölkerungsentwicklung bis 2050 ergeben einen vergleichsweise starken Bevölkerungsrückgang und sehr hohen Altenanteil in den einzelnen ostdeutschen Ländern. Die Pro-Kopf-Ausgaben für Leistungen des Bundes und kommunale Infrastrukturleistungen werden künftig tendenziell steigen. Ebenso verstärkt sich die regionale Umverteilung von Sozialleistungen an Alte noch weiter. Auf Landesebene stellen besonders die Versorgungsleistungen in Zukunft eine steigende Last in den Budgets dar. Auf Grund des demografischen Wandels sind insbesondere die einwohnerbasierten Finanzausgleichssysteme reformbedürftig, denn die derzeitigen Empfängerländer im Länderfinanzausgleich weisen gleichzeitig die ungünstigste Bevölkerungsentwicklung unter allen Ländern auf.

Demographical change and long-term supply of public services in the federal system

The paper gives a qualitative overview on the effect of declining population and ageing on public expenditures of federal, states, and local governments in Germany. As a result of simulations on the population development until 2050, especially the East German states are going to experience among all German states the strongest population decline and highest old-age dependency ratios. Expenditures per resident of public goods provided by federal and local governments are expected to rise. Furthermore, regional redistribution of social security benefits will be even stronger in the future as it is already today. The states governments will have to bear the highest burden of pension payments for its officers among all German jurisdictions. According to the demographic change, fiscal equalisation schemes which depend on the number of residents show the most urgent need for reform since those regions which currently obtain net payments from fiscal equalisation are going to have the highest population decline.

Dieter Stahl

Ausgleichsgrad und Anreizwirkungen des deutschen Länderfinanzausgleichs: Eine kritische Analyse

In dem Artikel werden der Ausgleichsgrad und die Anreizwirkungen des deutschen Länderfinanzausgleichs diskutiert. Dabei zeigt sich, dass – im Gegensatz zum verbreiteten Vorurteil – räumlich durchaus relevante Unterschiede in der tatsächlichen Verteilung der Steuereinnahmen und Zuweisungen, d.h. im originären Finanzierungspotenzial der Länder, festzustellen sind. Darüber hinaus sind auch die Selbstbehalte von Steuermehreinnahmen der einzelnen Länder unterschiedlich hoch. Insoweit liegen auch hier beachtliche räumliche Unterschiede vor. Allerdings ist das tatsächliche Entscheidungsverhalten von Landesregierungen deutlich weniger stark von potenziellen Mehreinnahmen beeinflusst als es für eine empirische Relevanz der Anreizhypothese notwendig wäre. Zudem ist und bleibt der Länderfi-

nanzausgleich ein wesentlicher Teil des Transfersystems für die neuen Länder, so dass die verteilungspolitische Funktion auf absehbare Zeit ein sehr hohes Gewicht einnehmen wird.

Degree of equalization and incentive effects of the German Financial Equalization of the Laender (Länderfinanzausgleich): a critical analysis

The article discusses the degree of equalization and the incentive effects of the German Financial Equalization of the Laender (Länderfinanzausgleich). It turns out that – contrary to the commonly perceived prejudice – spatially quite relevant differences can be established in the actual distribution of the tax revenues and allocation, i.e. in the original financing potential of the Laender. Over and above that, the excess of tax revenue of the individual Laender is different. As far as that goes, considerable spatial differences are also visible here. The actual decision behaviour of Laender Governments is however less influenced by potential additional revenue than would be necessary for an empirical relevance of the incentive hypothesis (Anreizhypothese). Besides, the Laenderfinanzausgleich is and will remain an essential part of the transfer systems for the new German Laender, so that the function of distribution policy will be of great importance in the foreseeable future.

Rolf-Dieter Postlep

Räumliche Wirkungen eines verschärften Wettbewerbs zwischen den universitären Bildungs- und Forschungseinrichtungen in Deutschland – eine Problemskizze

Unter dem Leitbild des interuniversitären Wettbewerbs geht es in allen Bundesländern der Bundesrepublik Deutschland gegenwärtig darum, eine wissenschaftliche Profilbildung in fachlich und wirtschaftlich weitgehend eigenverantwortlich handelnden öffentlichen Universitäten zu fördern und so insgesamt die Produktivität von Forschung und Lehre zu steigern. Gleichwohl bleiben die Bundesländer durch fachliche Rahmensetzung und Festlegung des Finanzproblems und seines „Verteilungsmodus“ verantwortlich für die Entwicklung der Hochschullandschaft. Insofern müssten hier im politischen Raum Vorstellungen von anzustrebenden Entwicklungszielen bestehen. Da der interuniversitäre Wettbewerb auch Einfluss auf die Raumstrukturen nimmt, müssten auch in räumlicher Hinsicht unter sozialpolitischen Vorzeichen Entwicklungsziele definiert werden. Es lassen sich eine Reihe von Argumenten dafür anführen, dass die in den 60er und 70er Jahren gegründeten Universitäten – seinerzeit i.d.R. explizit mit einem regionalpolitischen Förderauftrag versehen – tendenziell zu den Verlierern im Wettbewerbsprozess gehören könnten. Die Regionalpolitik ist hier aufgerufen, diesen Prozess genau zu beobachten und geeignete Modelle zur Gegensteuerung bereitzustellen. Denkbar wäre dabei u. a. eine wettbewerbsunabhängige finanzielle Basisausstattung in Universitäten mit einem ausdrücklichen Förderauftrag zur Überwindung struktureller Schwächen in Förderregionen.

Spatial effects of intensified competition between the educational and research facilities of German universities – an outline of the problem

Following the model of internal competition of the universities, all the Laender Governments of the Federal Republic are currently concerned with supporting the academic definition of profiles of public universities that are mostly technically and economically autonomous and so increase the productivity of research and teaching as a whole. Nevertheless, the Laender Governments remain responsible for the development of the university scene on account of the technical limits they set and the determination of the financial problem and their mode of distribution. As far as that goes, notions of development objectives to be striven for should exist in this policy area. As the competition between universities also influences spatial structures, development objectives concerning spatial aspects should also be defined in socio-political circumstances. A number of arguments can be listed to underline that universities founded in the sixties and seventies – in those days explicitly furnished with a commission to support regional policy – could have the tendency of always belonging to the losing side in the process of competition. Here, regional policy is called upon to observe this process carefully and to supply suitable counter-measure models. Amongst others, a basic financial endowment in the universities, which is independent of competition, would be conceivable with an emphatic order of support, that helps regions to get over their structural weakness.

Martin T. W. Rosenfeld

Dezentralisierung im Bereich der Regionalpolitik: Möglichkeiten und räumliche Konsequenzen

Nach einer Skizzierung möglicher Formen der Kompetenzverteilung für die deutsche und europäische Regionalpolitik wird untersucht, welche räumlichen Effekte zu erwarten sind, wenn es – ausgehend von der heutigen starken Zentralisierung – zu einer Annäherung an eine total dezentralisierte Regionalpolitik käme. Bei der Beihilfenkontrolle sollte eine zentrale Zuständigkeit erhalten bleiben. Ein Abbau der EU-Zuständigkeit für die Festlegung von Förderinstrumenten hätte Nachteile, weil die deutsche Regionalpolitik heute eine geringere instrumentelle Vielfalt zulässt als die EU. Hinsichtlich der Entscheidung über die Verwendung von regionalpolitisch motivierten Finanztransfers spricht alles für Dezentralisierung. Dies setzt voraus, dass die Förderregionen über den Erfolg ihrer Maßnahmen Rechenschaft ablegen müssen, und dass die Anreize der dezentralen Akteure für wachstumsfördernde Maßnahmen erhöht werden, durch welche ihre Region zukünftig auf Hilfen von außen verzichten kann.

Decentralisation in the field of regional policy: possibilities and spatial consequences

Following an outline of possible forms of competence distribution for German and European regional policy is an examination of the spatial effects that can be expected if a rapprochement to a totally decentralised regional policy were achieved – proceeding from the assumption of today's strong centralisation. A strong centralised jurisdiction should remain in the field of subsidy supervision. A decline of EU powers concerning the determination of subsidy instruments would be disadvantageous as German regional policy currently allows less instru-

mental diversity than the EU. Concerning the decision of using financial transfer policies that are regionally motivated, decentralisation would be the favourable solution. A prerequisite would be that the subsidised region would have to answer for the success of its measures and that the incentives of the decentralised participants for growth supporting measures, through which their region could do without support in the future, be intensified.

Bernard Dafflon

Die Dezentralisierung der Sozialpolitik: eine unmögliche Mission? Der Fall der Krankenversicherung in der Schweiz

Als einziges Land in Europa betreibt die Schweiz seit 1996 eine Krankenversicherungspolitik, die mehrheitlich aus lohnunabhängigen Kopfpauschalen finanziert wird und den sozialen Ausgleich durch das staatliche Steuer-Transfer-System realisiert. Die gegenwärtige Debatte in Deutschland über die Reform der Gesetzlichen Krankenversicherung lässt sich teilweise durch das schweizerische Modell inspirieren. Das Beispiel der Schweiz zeigt allerdings auch, dass die dezentralisierte Finanzierung staatlicher Prämienzuschüsse den daran mitwirkenden Autoritäten einen verstärkten Anreiz zu strategischem Verhalten bietet. Die weitgehende Autonomie der mittleren Regierungsebene bei der Bestimmung des Subventionsbeitrags kann die vom Bund anvisierten Umverteilungs- und Ausgleichsziele stark verzerren. Die Vergleichbarkeit zwischen Deutschland und der Schweiz bezüglich des föderativen Staatsaufbaus lässt den Schluss zu, dass bei der gegenwärtigen deutschen Finanzierungsreform besondere Vorsicht geboten ist.

Decentralisation of social policy: Mission Impossible? The case of health insurance in Switzerland

As the only European country, Switzerland has had a policy of health insurance since 1996 the majority of which is financed by capitation fees which are independent of wages and which realises the social equalization through the governmental tax-transfer-system. The current debate in Germany on the reform of the Statutory Health Insurance is partly inspired by the Swiss model. The example of Switzerland however also shows that decentralised financing of governmental premium subsidies offers the cooperating authorities an intensified incentive to strategic behaviour. The large degree of autonomy of the middle-grade governmental level concerning the determination of the subsidy contribution can strongly distort the redistribution and compensation objectives of the Federal Government. The comparability of Germany and Switzerland concerning the federal governmental structures allows the conclusion that special care must be invested in the current German financing reform.

Everhard Holtmann

Institutionelle Entwicklungspfade und reale Ausprägungen einer dezentralen Erledigung bundesstaatlicher Aufgaben im Sektor der Bau- und Wohnungspolitik

Der Beitrag geht anhand von vier Fallbeispielen der Frage nach, wie im Politikfeld der Bau- und Wohnungspolitik landespolitische Gestaltungsmöglichkeiten, die ein flexibles Gesetzesrecht des Bundes den Ländern in Gestalt sog. Länder-Öffnungsklauseln seit Ende der 1990er Jahre eröffnet hat, seitens der Länder genutzt werden. Im Ergebnis der empirischen Analyse ergibt sich, dass solche Freiräume weniger realisiert werden als erwartet, u.a. auch deshalb, weil eine landesspezifische Umsetzung von Ermächtigungsklauseln kommunalfreundliche bundeseinheitliche Regelungen beschneiden könnte. Prinzipiell sollten derartige Öffnungsklauseln dem Landesgesetzgeber überantwortet werden, um die vielkritisierte Entmachtung der Landesparlamente wenigstens partiell zu korrigieren. Grundsätzlich, das ergibt die Studie ferner, ist eine stärkere Verlagerung von Zuständigkeiten vom Bund auf die Länder im Sektor der Wohnungspolitik durchaus vorstellbar, allerdings nicht in Gestalt einer „kompakten“ Dezentralisierung des gesamten Politikfeldes. Überdies setzt eine vollständige Abtretung der Programmhoheit vom Bund an die Länder eine angemessene und nachhaltige Neuverteilung der finanziellen Lasten voraus.

Paths of institutional development and realistic expressions of dealing with functions of the Federal Government in the sector construction and housing policy in a decentralised manner

On the basis of 4 case studies, the text deals with the question of how the Laender Governments deal with Laender Government policies on organisational possibilities in the field of construction and housing policy, which has offered the Laender a flexible statutory law of the Federal Government in the form of the so-called Laender Opening Clause (Länder-Öffnungsklausel) since the late nineties. The result of the empirical analysis shows that such free spaces are realised less than expected, amongst other things also because a specific translation of authority clauses by the Laender Governments could curtail uniform federal regulations that are pro-communal. Such opening clauses should be principally surrendered to the legislator of the Laender in order to correct at least partially the deprivation of power the Laender parliaments have undergone, which has been widely criticized. The survey also show that a stronger shift of jurisdiction over the sector of housing policy from the Federal Government to the Laender Government is principally quite conceivable, however not in the form of a „compact“ decentralisation of the entire policy field. Moreover, a complete transfer of programme sovereignty from the Federal Government to the Laender Governments would require an adequate and effective redistribution of the financial burden.

Peter Witzke, Peter Kreins, Horst Gömann

Erwartbare Konsequenzen einer Dezentralisierung im Bereich der Agrarpolitik

Abgesehen von ihrer zweifelhaften grundsätzlichen Berechtigung wird die Kompetenzzuweisung in der (Gemeinsamen) Agrarpolitik zunehmend kritisch gesehen, insbesondere im Hinblick auf die Bemessung der verschiedenen Direktzahlungen. Einen ersten Zugang zu den Folgen einer Dezentralisierung liefert eine Bestandsaufnahme zu den gegenwärtigen regionalen Verteilungswirkungen der Agrarpolitik im Sinne einer spezifischen Inzidenzanalyse. Bei aller Unsicherheit über die quantitativen Größenordnungen kann es als abgesichertes Ergebnis gelten, dass die gegenwärtige Agrarpolitik im Wesentlichen auf Kosten der urban geprägten Kreise geht. Der Beitrag diskutiert die weitergehende Frage, ob hieraus folgt, dass eine dezentralisierte Agrarpolitik auch weniger protektionistisch wäre, was zwar naheliegend, jedoch keineswegs eindeutig ist.

Consequences of Decentralisation that can be expected in the field of Agricultural Policy

Apart from lacking a basic rationale the Common Agricultural Policy is subject to criticism for inappropriate centralisation of competences. This criticism intensifies as the importance of direct payments in the set of agricultural policy instruments is increasing. As a first step towards an impact analysis of decentralising agricultural policy this contribution presents regional effects of the present, centralised policy compared to a counterfactual liberalisation scenario. In spite of a number of caveats a rather unambiguous result is that urban regions in particular bear the burden of current protectionist policies. Whether this also implies that a decentralised agricultural policy would also be less protectionist must remain open as there are sound arguments both in favour and against this proposition.



FORSCHUNGS- UND SITZUNGSBERICHTE

- 208 Flächenhaushaltspolitik - Feststellungen und Empfehlungen für eine zukunftsfähige Raum- und Siedlungsentwicklung.
1999, 218 S., 27,- EUR, ISBN 3-88838-037-5
(Vergriffen: Kostenloser Download im Onlineshop der ARL unter www.ARL-net.de)
- 209 Fiskalische Krise: Räumliche Ausprägungen, Wirkungen und Reaktionen.
1999, 342 S., 18,50 EUR, ISBN 3-88838-038-3
- 210 Kooperation im Prozess des räumlichen Strukturwandels
(Wissenschaftliche Plenarsitzung 1999).
2000, 139 S., 19,- EUR, ISBN 3-88838-039-1
- 211 Verkehr in Stadt und Region - Leitbilder, Konzepte und Instrumente.
2000, 185 S., 21,- EUR, ISBN 3-88838-040-5
- 212 Nachhaltigkeitsprinzip in der Regionalplanung - Handreichung zur Operationalisierung.
2000, 227 S., 24,- EUR, ISBN 3-88838-041-3
- 213 Regionaler Flächennutzungsplan - Rechtlicher Rahmen und Empfehlungen zur Umsetzung.
2000, 80 S., 17,- EUR, ISBN 3-88838-042-1
- 214 Landwirtschaft und nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume
2002, 344 S., 26,- EUR, ISBN 3-88838-043-X
- 215 Die Zukunft der Kulturlandschaft zwischen Verlust, Bewahrung und Gestaltung.
(Wissenschaftliche Plenarsitzung 2000).
2001, 211 S., 18,- EUR, ISBN 3-88838-044-8
- 216 Europäisches Raumentwicklungskonzept (EUREK).
2001, 184 S., 17,- EUR, ISBN 3-88838-045-6
- 217 Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts.
2002, 332 S., 23,- EUR, ISBN 3-88838-046-4
- 218 Zukunftsforum Raumplanung - Gemeinsamer Kongress von ARL und BBR 2001.
2002, 102 S., 14,- EUR, ISBN 3-88838-047-2
- 219 Nachhaltige Raumentwicklung - mehr als eine Worthülse?
Wissenschaftliche Plenarsitzung 2002.
2003, 89 S., 11,- EUR, ISBN 3-88838-048-0
- 220 Raumorientiertes Risikomanagement in Technik und Umwelt - Katastrophenvorsorge durch Raumplanung.
2003, 284 S., 35,- EUR, ISBN 3-88838-049-9
- 221 Ethik in der Raumplanung - Zugänge und Reflexionen.
2003, 298 S., 26,- EUR, ISBN 3-88838-050-2
- 222 Raumplanerische Herausforderungen durch Veränderungen in Handel, Logistik und Tourismus.
2003, 174 S., 19,- EUR, ISBN 3-88838-051-0

Forschungsschwerpunkt
„Räumliche Konsequenzen des
demographischen Wandels“



AKADEMIE
FÜR RAUMFORSCHUNG
UND LANDESPLANUNG

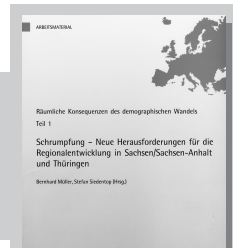
Teil 1

**Schrumpfung – Neue Herausforderungen für die Regional-
entwicklung in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen**

Bernhard Müller, Stefan Siedentop (Hrsg.)

Hannover 2003, Arbeitsmaterial Nr. 303, 154 S., 21,- EUR

ISBN 3-88838-303-x



Teil 2

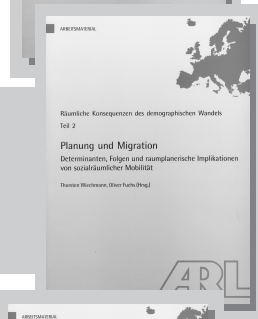
Planung und Migration

Determinanten, Folgen und raumplanerische Implikationen von
sozialräumlicher Mobilität

Thorsten Wiechmann, Oliver Fuchs (Hrsg.)

Hannover 2004, Arbeitsmaterial Nr. 307, 196 S., 27,- EUR

ISBN 3-88838-307-2



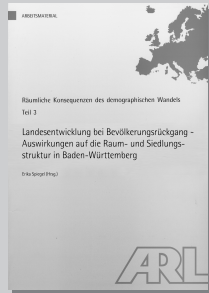
Teil 3

**Landesentwicklung bei Bevölkerungsrückgang –
Auswirkungen auf die Raum- und Siedlungsstruktur in Baden-
Württemberg**

Erika Spiegel (Hrsg.)

Hannover 2004, Arbeitsmaterial Nr. 310, 158 S., farb. Abb., 39,- EUR

ISBN 3-88838-310-2



Teil 4

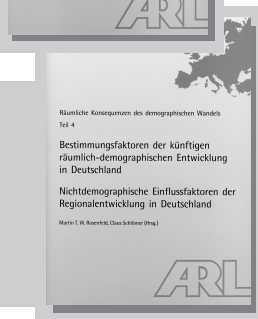
**Bestimmungsfaktoren der künftigen räumlich-demographischen
Entwicklung in Deutschland**

**Nichtdemographische Einflussfaktoren der Regionalentwicklung
in Deutschland**

Martin T. W. Rosenfeld, Claus Schlömer (Hrsg.)

Hannover 2004, Arbeitsmaterial Nr. 312, 84 S., farb. Abb., 19,50 EUR

ISBN 3-88838-312-9



Bestellmöglichkeiten über den Buchhandel
Auslieferung über VSB-Verlagsservice
Postfach 47 38, 38037 Braunschweig
Tel. 0 18 05/7 08-7 09, Fax 05 31/7 08-6 19
E-Mail: vsb-bestellservice@westermann.de

AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG
Hohenzollernstr. 11, 30161 Hannover
Tel. 0511/3 4842-13, Fax 0511/3 4842-41
E-Mail: Berswordt@ARL-net.de
Internet: www.ARL-net.de (Rubrik „Bücher“)

Das föderative System in Deutschland steht unter Druck. Die Diskussionen über seine Probleme und abzuleitende Reformnotwendigkeiten vernachlässigen weitestgehend die spezifisch räumlichen Aspekte dieses Themas. Mit den hier vorgelegten Ergebnissen des ARL-Arbeitskreises „Räumliche Aspekte des föderativen Systems in Deutschland“ wird die Thematik aufgegriffen und weitergehende Reformvorschläge werden zur Diskussion gestellt. Wegen der zentralen Bedeutung im Rahmen des bundesdeutschen Föderalismus sind die Einzelbeiträge auf die föderale Struktur der bundesdeutschen Finanzverfassung fokussiert. Sie behandeln in einem ersten Teil die räumlich relevanten Ziele von föderativen Systemen, in einem zweiten eine Bestandsaufnahme der räumlichen Auswirkungen des föderativen Systems in Deutschland und in einem dritten die räumlichen Konsequenzen der Dezentralisierung von öffentlichen Aufgaben bzw. sektoraler Politiken. Empfehlungen des Arbeitskreises zur Reform der Finanzverfassung aus räumlicher Sicht und ihrer Konsequenzen beschließen den Band.

The federal system of the state of Germany is under pressure. The ongoing discussion about its essential problems and reform necessities often neglects the specific spatial aspects of this object. It has been taken up by the ARL-working group "Spatial aspects of the federal system in Germany" and its conclusions discuss further reform recommendations. Because of its central position in the federal system the individual contributions of the working group members focus on the German financial constitution. The first part of this publication deals with spatial relevant objectives of federal systems, the second part with spatial effects of the German federal system and the third part with spatial consequences of a decentralisation of public tasks resp. of specific policies. Advises about a financial constitution reform in Germany from a spatial view and its consequences conclude this reader.